

Die Militärische Einsatzführung im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)

Wiesmann, Klaus

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wiesmann, K. (2001). *Die Militärische Einsatzführung im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)*. (SWP-Studie, S 39). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-257076>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Klaus Wiesmann (ext.)

Die Militärische Einsatzführung im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungs- politik (ESVP)*

S 39
November 2001
Berlin

* Diese Studie entstand im Rahmen eines Forschungsprojektes zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik des Militärwissenschaftlichen Büros, Wien. Stand: August 2001.

**Nachweis in öffentlich
zugänglichen Datenbanken
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2001

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Gestaltungskonzept
Gorbach Büro für Gestaltung
und Realisierung
Buchendorf

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen 5

Die Ausgangslage 7

Die Bildung von »Kommandoketten« für EU-geführte militärische Operationen 10

Zur Abgrenzung der Zuständigkeiten: politische Kontrolle und strategische Leitung – militärische Einsatzführung 10

Der militärische Führungsbedarf 11

Das Fähigkeitsprofil der Hauptquartiere und Stäbe 17

Der Stand der militärischen Führungsfähigkeit der EU 20

»Lessons learned«? Die Hinterlassenschaft der WEU 21

Das »Autonomie«-Potential der EU – Nationale und

Multinationale HQ und Stäbe 24

Das Potential der NATO für die Führungsfähigkeit der EU 29

Eine »eigene« militärische Kommandostruktur für die EU? 39

Zur Frage des »nationalen Einflusses« in alternativen

Modellen der militärischen Einsatzführung 41

Schlußfolgerungen 44

Abkürzungen 47

Generalleutnant a.D. Klaus Wiesmann
war bis zum 30. September 2000
Deutscher Militärischer Vertreter im
NATO-Militärausschuß, bei der WEU und EU

Die Militärische Einsatzführung im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)

Ausgehend von der Beurteilung, daß den europäischen Partnern derzeit eine ausreichende *Kommandostruktur* fehlt, die den in Helsinki 1999 festgelegten Anforderungen der Europäischen Union (EU) für den Einsatz eigener militärischer Eingreifkräfte entsprechen könnte, konzentriert sich die Studie auf »Command and Control« (C²). Sie untersucht den Bedarf an militärischen Führungsstrukturen, das Fähigkeitsprofil für Hauptquartiere und Stäbe, den Stand bei den Führungskapazitäten im Falle der Nutzung nationaler, multinationaler oder NATO-Einrichtungen und Mittel, die Alternative einer »eigenen« permanenten EU-Kommandostruktur und die Frage des nationalen Einflusses in alternativen Führungsmodellen.

Die Analyse zeigt, daß bei *Rückgriff auf nationale und multinationale Kapazitäten* das Erreichen der angestrebten autonomen strategischen Grundfähigkeit der EU für die militärische Einsatzführung unter herausfordernden Bedingungen (wie auch für die strategische Aufklärung und Luft- und Seetransportfähigkeit) bis zum Zieldatum 2003 nicht zu erwarten ist. Es fehlt bisher an einem gemeinsamen Fähigkeitskatalog für die erforderlichen Hauptquartiere und Stäbe auf der militärstrategischen, operativen und taktischen Führungsebene, der die wesentlichen Verfügbarkeits-, Eignungs- und Multinationalitätskriterien hinreichend beschreibt, und an detaillierten transparenten Informationen der Mitgliedstaaten über die von ihnen angebotenen Führungselemente und deren Unterstützungsstruktur einschließlich ihrer Führungs- und Informationssysteme. Außerdem stehen derzeit einem zahlenmäßigen Überangebot der Nationen in Teilbereichen des Bedarfs kritische Lücken und zum Teil erhebliche qualitative Mängel der gemeldeten Komponenten für die Einsatzführung gegenüber, insbesondere im Hinblick auf schnell verfügbare und verlegbare Hauptquartiere für die Führung komplexer und intensiver teilstreitkraftübergreifender Operationen und ihrer Einsatzkomponenten allgemein und im besonderen für Operationen außerhalb Europas und seiner Peripherie.

Ohne ein kohärentes gemeinsames Konzept und ein konzentriertes Programm mit klaren sachlichen und zeitlichen Prioritäten ist angesichts begrenzter personeller, materieller, infrastruktureller und finanzieller Ressourcen absehbar, daß der operative Mindestbedarf der EU für autonome Einsätze nicht oder nicht zeitgerecht gedeckt wird.

Das *Potential der NATO* zur Unterstützung der militärischen Führungsfähigkeit der EU ist dem nationalen und multinationalen Potential der EU-Mitgliedstaaten überlegen. Bei *Rückgriff auf europäische Elemente der NATO-Kommandostruktur* und deren kollektive Mittel steigt die Fähigkeit der EU zur Führung von Operationen erheblich, insbesondere im oberen Spektrum der Petersberg-Aufgaben. Die europäische Beteiligung in der

integrierten Struktur der Allianz ist hoch, die Tendenz steigend. Die NATO und ihre Mitgliedstaaten sehen sich bei der Verwirklichung der Reform und der Modernisierung der Kommando- und Streitkräftestruktur ebenfalls gravierenden Ressourcenproblemen gegenüber. Eine zeitkritische Verlegung von Führungsstrukturen der operativen und taktischen Ebene über große Entfernungen würde auch die NATO vor erhebliche Probleme stellen, solange die geplante Schaffung von verlegbaren landgestützten Fähigkeiten zur Führung teilstreitkraftübergreifender Operationen im Sinne des »Combined Joint Task Force (CJTF)«-Konzepts und die Verbesserung der multinationalen Streitkräftestrukturen auf der Komponentenebene nicht verwirklicht worden sind.

Die NATO-Mitgliedstaaten müssen sich politisch darauf verständigen, ihr Gipfelangebot von Washington 1999 zu konkretisieren, damit eine grundsätzliche Vereinbarung mit der EU über die Modalitäten der militärischen Zusammenarbeit zustande kommt, in der die künftigen Unterstützungsmöglichkeiten für EU-geführte militärische Einsätze durch die Allianz identifiziert werden. Das Fehlen einer Vereinbarung schließt nicht aus, daß die EU im Bedarfsfall von der NATO unterstützt wird. Das Zustandekommen einer NATO-Unterstützung wäre aber erschwert, wenn sich Konsultationen und Planungen in einer Krise nicht auf gemeinsame Vorbereitungen stützen können.

Eine *eigene EU-Kommandostruktur* könnte die bestehende Abhängigkeit der EU von nationalen, multinationalen und NATO-Kapazitäten für die Einsatzführung verringern, mehr Planungssicherheit schaffen und ein sichtbares europäisches Gemeinschaftsprofil ermöglichen. Sie könnte außerdem allen EU-Mitgliedstaaten eine permanente Strukturpräsenz sichern; auch den Nationen, die derzeit nicht in NATO- oder multinationale Strukturen eingebunden sind und keine nationalen Kernfähigkeiten für die EU-Einsatzführung stellen können.

Ungeachtet dieser Vorzüge kommt die Analyse zu dem Schluß, daß eine eigene Kommandostruktur der EU dem derzeitigen und absehbaren politischen Einigungspotential ihrer Mitgliedstaaten im Rahmen der ESVP und der Aufgabenabgrenzung nicht entspräche, die NATO und EU vereinbart haben. Sie würde auch die ohnehin begrenzte Leistungsfähigkeit der EU-Mitgliedstaaten überfordern, zu weiterer Verzettelung beitragen und die Herstellung der militärischen Führungsfähigkeit der Union nicht einmal beschleunigen.

Der *nationale Einfluß*, das ergibt die Analyse, muß in allen Modellen für die militärische Einsatzführung grundsätzlich, primär und direkt außerhalb der militärischen Führungsstruktur ausgeübt werden.

Es liegt als Kern der Schlußfolgerungen im *Interesse der EU*, ihre Anstrengungen auch in der Schlüsselfrage ihrer militärischen Führungsfähigkeit auf die *Realisierung der vereinbarten Helsinki-Planziele und die Zusammenarbeit mit der NATO zu konzentrieren, ihre operativen Einsatzmöglichkeiten schrittweise und systematisch weiterzuentwickeln und die dafür erforderlichen Mittel tatsächlich aufzubringen.*

Die Ausgangslage

Die strukturelle und konzeptionelle Fortentwicklung der ESVP seit den EU-Beschlüssen von Helsinki im Dezember 1999 macht erwartungsgemäß schnellere Fortschritte als die Verbesserung der europäischen militärischen Fähigkeiten.

Die Voraussetzungen für die Arbeitsfähigkeit der neuen Gremien – Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSC), EU-Militärausschuß (EUMC), EU-Militärstab (EUMS) – sind geschaffen. Grundsätzliche Entscheidungen für die Herstellung der Krisenmanagementfähigkeit im Rahmen der ESVP wurden getroffen und die Verfahren für die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen und Staaten festgelegt. Die wesentlichen Inhalte und Zuständigkeiten im Rahmen der »politischen Kontrolle und strategischen Leitung« militärischer Operationen sind geklärt. Erste Grundsatzdokumente zu Fragen der strategischen Planung, Richtlinien für die militärische Einsatzführung und das künftige Übungsprogramm der EU bis 2006 liegen vor.¹

Ein erster Planungszyklus, der die detaillierte Ermittlung des militärischen Bedarfs zur Erfüllung des Planziels von Helsinki (Headline Goal) ebenso umfaßt wie erste Meldungen der EU-Mitgliedstaaten zur Deckung des Bedarfs, ist abgeschlossen. Eine vorläufige Bilanz wurde für den Gipfel in Nizza im Dezember 2000 erstellt. Die Folgearbeiten im Sinne der dort erteilten Richtlinien und Aufträge sind im Gange. Eine weitere Zwischenbewertung der Handlungsfähigkeit der Union im militärischen (und nicht-militärischen) Bereich ist für Herbst 2001 vorgesehen.²

Die Schaffung der Voraussetzungen für die *militärische Einsatzführung* wird neben der grundlegenden Verbesserung der *Aufklärungs-* sowie der *Luft- und Seetransportfähigkeit* in den Beschlüssen von Helsinki als Kern der strategischen »kollektiven Kapazitäten« bezeichnet.³ Im Rahmen des Spek-

¹ Siehe die Präsidenschaftsberichte mitsamt Anlagen von den Europäischen Räten (ER) in Köln (Juni 1999), Helsinki (Dezember 1999), Feira (Juni 2000) und Nizza (Dezember 2000) in: From St. Malo to Nice: European Defence: Core Documents, Compiled by Maartje Rutten, Paris: WEU-Institute for Security Studies, Mai 2001 (Chaillot Paper 47) [im folgenden: European Defence: Core Documents (Chaillot Paper 47)], sowie den Bericht vom ER in Göteborg (Juni 2001), herausgegeben vom *Pressedienst des ER*, Brüssel. Das Chaillot Paper 47 enthält darüber hinaus eine repräsentative Auswahl von ESVP-relevanten nationalen, binationalen, EU-, WEU- und NATO-Texten seit dem informellen EU-Gipfel in Pörschach im Oktober 1998.

² Zu Bilanz und Folgeaufträgen siehe den Bericht des ER Nizza mit Anlage VI, Anlage I zu Anlage VI und Beilage zu Anlage I; European Defence: Core Documents (Chaillot Paper 47), S. 168–185.

³ So im Bericht vom ER Helsinki in Anlage I zu Anlage IV, European Defence: Core Documents (Chaillot Paper 47), S. 85; spätere EU-Dokumente, so der Bericht von der »Capabilities Commitment Conference« am 20./21. November 2000 in Brüssel, sprechen von »strategie« statt »collective« capabilities (European Defence: Core Documents [Chaillot Paper 47], S. 160). Hintergrund ist die Befürchtung von Mitgliedstaaten, der Begriff »kollektiv« könne die Schaffung gemeinschaftlicher militärischer Strukturen fördern statt (freiwilli-

trums von »Petersberg«-Aufgaben sind militärische Einsätze denkbar und möglich, die an Komplexität und Intensität – und sei es auch zeitlich und örtlich begrenzt – mit Operationen der kollektiven Verteidigung vergleichbar sind. Ohne kompetente Führung und eine angemessene Führungsorganisation für die Einsatzkräfte ist an erfolgreiche militärische Operationen nicht zu denken, und ohne Vertrauen in deren Leistungsfähigkeit sind militärische Einsätze nicht zu verantworten.

Die Entscheidung der EU, für die Einsatzführung entweder auf nationale oder multinationale Kapazitäten ihrer Mitgliedstaaten oder auf Mittel und Fähigkeiten der NATO zurückzugreifen, stellt ein Kernelement der ESVP dar; auf die Bildung einer »eigenen« permanenten Kommandostruktur hat die EU bewußt verzichtet.

Ihre jeweilige institutionelle Autonomie soll gewahrt und dennoch sichergestellt werden, daß die gemeinsamen und komplementären Ziele von EU und NATO durch verstärkte Zusammenarbeit, transparente und kohärente Verfahren und ohne »unnötige Duplizierungen« erreicht werden. Die Entwicklung der ESVP im Rahmen der EU und die Stärkung der »Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität« (ESVI) innerhalb der NATO sollen zusätzliche Flexibilität und Handlungsmöglichkeiten schaffen, so daß die Europäer in die Lage versetzt werden, größere Verantwortung zu übernehmen und entsprechend die USA zu entlasten. Dies gilt innerhalb der Allianz und durch Maßnahmen der EU in Konfliktverhütung und Krisenmanagement, wenn »die NATO nicht als Ganzes beteiligt ist«⁴.

Die EU muß für die Führung militärischer Einsätze kein völliges Neuland betreten. Sie kann anknüpfen an die konzeptionelle, organisatorische und prozedurale Arbeit und die Erfahrungen der WEU, auch aus deren Zusammenarbeit mit der NATO. Im Hinblick auf die Realisierung ihrer Planziele befindet sich die EU im Vergleich zur WEU jedoch in einer neuen Ausgangslage. Bei gleichen militärischen Aufgaben (Petersberg-Aufgaben) kann sie mit ihren eigenen politischen, diplomatischen, ökonomischen und zivilen Kapazitäten eine umfassende und kohärente Konzeption für Konfliktverhütung und Krisenbewältigung entwickeln. Mit der Definition des »Headline Goal«, wonach die EU im Jahre 2003 aus eigener Kraft in der Lage sein soll, binnen 60 Tagen Streitkräfte in Heereskorpsgröße (bis 60 000 Mann) mit allen notwendigen Führungs-, Aufklärungs-, Logistik- und Kampfunterstützungsfähigkeiten und zusätzlich erforderlichen Luft- und Seestreitkräften zu verlegen und den Einsatz dieser Kräfte mindestens ein Jahr lang aufrechtzuerhalten, liegt erstmals eine klare europäische

ge) Beiträge für die Zusammenstellung (assemble) militärischer Kräfte für EU-Operationen im Rahmen »freiwilliger Zusammenarbeit«; so grundsätzlich der ER Helsinki, European Defence: Core Documents (Chaillot Paper 47), S. 85.

⁴ Siehe Berichte vom ER Köln zur Frage der Einsatzführung (European Defence: Core Documents [Chaillot Paper 47], S. 44) und ER Helsinki (Anlage IV) zu den wesentlichen Rahmenbedingungen für EU-Einsatzentscheidungen (European Defence: Core Documents [Chaillot Paper 47], S. 83). Die ER-Formulierungen »where the Alliance as a whole is not engaged« und »without unnecessary duplication« gehen auf die gemeinsame Erklärung des Britisch-Französischen Gipfels in St. Malo am 3./4. Dezember 1998 zurück (European Defence: Core Documents [Chaillot Paper 47], S. 8/9).

Zielvorgabe auf dem Tisch. Mit den Schwachstellenanalysen der NATO und WEU von 1999 besitzt die EU ein eindeutiges Bild der Lücken und Mängel der europäischen Streitkräfte. Mit den Beschlüssen von Washington und Helsinki und den Verpflichtungen, die die europäischen Staaten gegenüber NATO und EU eingegangen sind, um die Leistungsfähigkeit ihrer Streitkräfte zu verbessern, hat sich der Modernisierungs- und Handlungsdruck auf die Europäer beträchtlich erhöht. Die Zielvorgabe für die künftige militärische Leistungsfähigkeit der EU ist definiert, die Meßlatte für Verpflichtungen wie auch die Mechanismen zur Überprüfung ihrer Einhaltung sind bekannt. Schließlich liegt der EU seit dem NATO-Gipfel in Washington 1999 ein verbessertes Angebot der Allianz vor: Sie will den Zugang der EU zu NATO-Planungskapazitäten sicherstellen, will von der Annahme ausgehen, daß vorab identifizierte Fähigkeiten und gemeinsame Mittel der NATO für EU-geführte Operationen verfügbar und eine Reihe von europäischen Führungsoptionen für die EU bezeichnet werden, und darüber hinaus ihr Planungssystem unter Berücksichtigung des Bedarfs der EU weiter modifizieren.⁵

In der Studie wird davon ausgegangen, daß die EU-Nationen die getroffenen Entscheidungen für die Schaffung autonomer Führungsfähigkeiten durch nationale und multinationale Ressourcen realisieren und daß die NATO die Voraussetzungen dafür schafft, daß die Zusagen des Washingtoner Gipfels eingelöst werden.

⁵ Siehe Kommuniqué des NATO-Gipfels in Washington, Ziff. 8–10, und das dort verabschiedete neue »Strategische Konzept der Allianz«, Ziff. 30; beide Dokumente vom 24. April 1999 (z.T. auszugsweise), in: European Defence: Core Documents (Chaillot Paper 47), S. 22/23 und S. 29/30.

Die Bildung von »Kommandoketten« für EU-geführte militärische Operationen

Zur Abgrenzung der Zuständigkeiten: politische Kontrolle und strategische Leitung – militärische Einsatzführung

Die Entscheidungen von Nizza weisen dem PSC eine Schlüsselrolle im Krisenmanagement zu. Danach hat es vor allem die Aufgabe der »politischen Kontrolle und strategischen Leitung« eines militärischen Einsatzes, nachdem die EU-internen Beratungen und Vorbereitungen (Rat, Ständiger Rat, Kommission, PSC, EUMC, EUMS) und ggf. auch externe Konsultationen und Vereinbarungen (VN, OSZE, NATO, Drittstaaten) zu einer Entscheidung des Rates für die Durchführung einer EU-Operation geführt haben. Wesentliche Bestandteile der politischen Kontrolle und strategischen Leitung militärischer Operationen sind Planungsdirektiven, Maßnahmen zur Aktivierung der vorgesehenen Kräfte, die Bewertung von militärstrategischen Optionen, Operationskonzepten und -plänen unter Einschluß der Einsatzführungsfragen, die Herbeiführung von Ratsentscheidungen und deren Implementierung.

Im Rahmen der Entscheidungsvorbereitung von militärischen Einsätzen, in der Umsetzung von Entscheidungen und in der Überwachung ihrer Durchführung kommen dem EUMC und EUMS maßgebliche Funktionen zu. Ihre Aufgaben, insbesondere die Entwicklung strategischer Optionen unter Einbeziehung eventueller Beiträge der EU-Nationen und der NATO und die Bewertung des Operationskonzepts und Operationsplans des eingesetzten Operationsbefehlshabers, sind auf der politisch-strategischen Ebene angesiedelt und – wie auch die Rolle des EUMC-Vorsitzenden als ständiger »Point of Contact« für den Operationsbefehlshaber – den militärischen Aspekten der Aufgabe der »strategischen Leitung« zuzuordnen.⁶

Die *militärische Einsatzführung* der Streitkräfte obliegt der »Kommandokette« (chain of command), das heißt jenen Befehlshabern und Kommandeuren mit ihren Hauptquartieren und Stäben, die für die Durchführung von Operationen verantwortlich sind. Der Rahmen ihrer Befehlsbefugnis wird festgelegt; die umfassende Befehlsgewalt (full command) verbleibt bei den Nationen. Wesentliche Kriterien für Auswahl und Festlegung der Kommandokette sind:

- ▶ Der geplante Gesamtauftrag der Einsatzkräfte und die konkreten militärischen Schlüssel- und Unterstützungsaufgaben im Einsatzgebiet.
- ▶ Zahl, Art, Zusammensetzung und Ausrüstung der vorgesehenen Einsatzkräfte unter Berücksichtigung der geostrategischen Lage des Krisengebiets, dessen Entfernung von der Heimatbasis der Truppen, der politischen, militärischen, geographischen, topographischen, klimatischen, ökonomischen, infrastrukturellen und sozialen Verhältnisse und Bedin-

⁶ Zu den permanenten Strukturen und deren Aufgaben siehe Bericht vom ER Nizza, Anlage VI, Abschnitt II, und Anlagen III-V zu Anlage VI, European Defence: Core Documents (Chaillot Paper 47), S. 191–199.

gungen im Einsatzgebiet und der daraus resultierenden Erfordernisse, Möglichkeiten und Risiken.

- ▶ Zeitliche Faktoren, insbesondere Beginn, Ablauf, Dauer und Beendigung der Operation.
- ▶ Die vorgesehene nationale Beteiligung an den Einsatzkräften durch EU- und Nicht-EU-Staaten.
- ▶ Die Möglichkeit des Rückgriffs der EU auf NATO-Mittel und -Fähigkeiten, insbesondere auf geeignete und verfügbare Elemente ihrer Kommando- und Streitkräftestruktur.
- ▶ Die Verfügbarkeit geeigneter nationaler und multinationaler Hauptquartiere und Stäbe der EU-Staaten.

An dieser Vielzahl von Variablen wird deutlich, daß *Entscheidungen* über die Einsatzführung – wie auch die Einsatzentscheidung selbst – *von Fall zu Fall* getroffen werden müssen, häufig unter erheblichem Zeitdruck. Die notwendige Flexibilität für die Auswahl und Festlegung einer Kommandokette kann nur durch ein geeignetes Spektrum von Optionen und Angeboten erreicht werden, zumal davon auszugehen ist, daß Teile der für die mögliche Führung von EU-Operationen vorgesehenen Kapazitäten der NATO oder der EU-Staaten anderweitig gebunden sind (concurrent operations) oder aus bestimmten Gründen für einen aktuellen Einsatz nicht in Betracht kommen. Größe und Vielfalt des Angebots wirken sich auch entscheidend auf die Möglichkeit aus, unter den in Betracht kommenden Hauptquartieren und Stäben nach dem Kriterium ihrer Eignung und Verfügbarkeit für Anfangs- oder Folgeoperationen auszuwählen, das heißt sie bei Operationen längerer Dauer phasenweise einzusetzen. Im Idealfall hätte die EU die Qual der Wahl. Sie kann aber nur unter geeigneten Angeboten auswählen, wenn die Leistungsfähigkeit der angebotenen Hauptquartiere oder Stäbe und die Notwendigkeiten und Möglichkeiten ihrer Ergänzung und Verstärkung vorher bekannt sind. Das heißt vor allem, daß die NATO und die Nationen ihre C²-Angebote dem EUMS und EUMC bereits im Routinebetrieb ihrer Arbeit transparent machen müssen und Fähigkeits- und Kriterienkataloge zu entwickeln sind, die als Entscheidungshilfen für die Auswahl von Einsatzführungselementen herangezogen werden können. Transparente Informationen und Daten, beispielsweise Soll-/Ist-Kataloge, bieten darüber hinaus wichtige Ausgangspunkte für die Gestaltung des multinationalen und nationalen Ausbildungs- und Übungsbetriebs auf allen Ebenen.

Der militärische Führungsbedarf

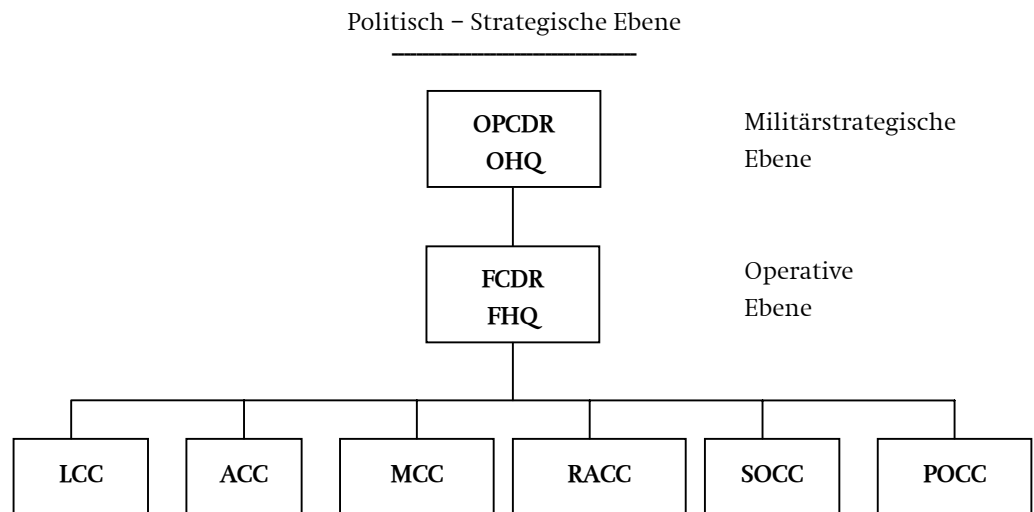
Das EU-Grundmuster

In Anlehnung an das CJTF-Konzept der NATO und das in der WEU entwickelte Führungskonzept und dessen Terminologie hat sich die EU für eine C²-Struktur auf drei Ebenen (vgl. Abbildung 1, S. 12) entschieden:

- ▶ Auf der *militärstrategischen Ebene*: Operationsbefehlshaber (Operation Commander [OpCdr]) und -Hauptquartier (Operation Headquarters [OHQ]).

- ▶ Auf der *operativen Ebene*: Einsatzbefehlshaber (Force Commander [FCdr]) und -Hauptquartier (Force Headquarters [FHQ]).
- ▶ Auf der *taktischen Ebene*: Befehlshaber/Kommandeure der Einsatzkomponenten (Component Commanders) und ihre Hauptgefechtsstände/Stäbe: Land Component Commander (LCC), Air Component Commander (ACC), Maritime Component Commander (MCC), Rear Area Component Commander (RACC), Special Operations Component Commander (SOCC), Psychological Operations Component Commander (POCC), ggf. weitere (z.B. für Logistik und CIMIC).⁷ Unter den Komponentenkommandos sind die Kommandeure und Stäbe der nationalen oder multinationalen Teilstreitkraft- und Spezialkontingente der Truppensteller angesiedelt, zum Beispiel Divisionen/Brigaden, Air Operations Center (AOC), Marineeinsatzgruppen, Logistische und Sanitätstruppen, Führungs- und Transportkräfte, Fallschirm- und Luftlandetruppen etc.

Abbildung 1
Grundmuster einer EU-Kommandokette



Ebene der Kommandeure/Gefechtsstände/Stäbe der Teilstreit-/Spezialkräfte

Wesentliche Aufgaben in der Kommandokette

Operationsbefehlshaber und -hauptquartier (OpCdr/OHQ):

- ▶ Umsetzung der politischen und strategischen Entscheidungen und Vorgaben der EU, einschließlich eventueller Vereinbarungen mit der NATO,

⁷ Die wesentlichen Vorgaben für militärische Planungs- und Einsatzführungsfragen sind enthalten im Bericht vom Treffen der EU-Verteidigungsminister am 28. Februar 2000 in Sintra, dem das unter britischer Federführung seit Sommer 1999 entwickelte »Toolbox Paper« zugrunde lag; European Defence: Core Documents (Chaillot Paper 47), S. 94–101.

anderen internationalen Organisationen und dritten Staaten (z.B. Status of Forces Agreements [SOFA] mit Staaten im Einsatzraum), in militärstrategische Planungen, dabei Entwicklung des Operationskonzepts (Concept of Operations [CONOPS]) und des Operationsplans (Operations Plan [OPLAN]), einschließlich der Einsatzregeln (Use of Force, Rules of Engagements [ROE]);

- ▶ Ermittlung des Kräftebedarfs (Statement of Requirements [SOR]);
- ▶ Verhandlungen zur Deckung des Kräftebedarfs mit den Truppenstellern (Force Generation);
- ▶ Aufklärung/Erkundung im Einsatzraum;
- ▶ Planung und Koordination der Verlegung der Kräfte in den Einsatzraum (Vorauskräfte, Hauptkräfte);
- ▶ Übernahme der Führungsverantwortung für den Einsatz, das heißt Operational Command (OPCOM) oder Operational Control (OPCON) mit Wirkung der Unterstellung der Einsatzkräfte (Transfer of Authority [TOA]) durch die Nationen;
- ▶ Bildung und Einsatz strategischer Reserven;
- ▶ Anpassung von Operationsplanung und Einsatzkräften an die Lageentwicklung;
- ▶ Maßnahmen zur Sicherstellung der Durchhaltefähigkeit;
- ▶ Fortlaufende Unterrichtung der EU-Gremien;
- ▶ Zusammenarbeit mit den militärischen Repräsentanten der truppenstellenden Nationen im HQ;
- ▶ Mitwirkung an der EU-Informationspolitik;
- ▶ Planung für die Beendigung der Operation und Rückverlegung der Einsatzkräfte.

Einsatzbefehlshaber und -hauptquartier (FCdr/FHQ):

- ▶ Operative Planung, insbesondere Umsetzung von Operationsplan und Folgebefehlen des OpCdr in Befehle für die unterstellten Einsatzkräfte;
- ▶ Koordination des Aufmarschs im Einsatzraum;
- ▶ Führung der Einsatzkräfte nach TOA (ab Eintreffen im Einsatzraum oder Herstellung der Einsatzbereitschaft);
- ▶ Bildung und Einsatz operativer Reserven;
- ▶ zivil-militärische Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen für andere EU-Aktivitäten im Einsatzraum (diplomatische, ökonomische, humanitäre, administrative, polizeiliche), mit internationalen Organisationen, Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) und zivilen Autoritäten im Einsatzraum (CIMIC);
- ▶ Zusammenarbeit mit nationalen militärischen Befehlshabern oder Verbindungsoffizieren der Truppensteller;
- ▶ Koordination der logistischen Unterstützung zwischen den unterstellten Einsatzkräften, nationalen Unterstützungskräften, dem Gastgeberstaat (Host Nation) und NRO, meist mit einem unterstellten multinationalen Logistikzentrum (MJLC);
- ▶ Mitwirkung an der EU-Informationspolitik.

Befehlshaber der Einsatzkomponenten mit ihren Gefechtsständen/Stäben (CCdr/CC):

- ▶ Taktische Planung, insbesondere Umsetzung der Befehle des FCdr in Einsatzbefehle für die unterstellten Kräfte;
- ▶ Führung der Einsatzkomponenten nach TOA;
- ▶ Bildung und Einsatz taktischer Reserven;
- ▶ Mitwirkung an der zivil-militärischen Zusammenarbeit;
- ▶ Mitwirkung an der EU-Informationspolitik.

Zur Bandbreite von Führungsoptionen und -modalitäten

Im Spektrum der definierten Kategorien von Petersberg-Aufgaben (vgl. Abbildung 2) eröffnen sich für die militärische Führung vielfältige Einsatzoptionen und -modalitäten. Sie müssen in ihrer Abhängigkeit von der Lage und den maßgeblichen Parametern für die Durchführung des Auftrags betrachtet werden.

Abbildung 2

Illustrative Beispiele für Petersberg-Aufgaben

Humanitäre Aufgaben (Humanitarian Tasks)

Vor-Ort-Unterstützung der Zivilbevölkerung in Katastrophengebieten, bei Hungersnöten; Hilfeleistung beim Wiederaufbau zerstörter Infrastruktur, beim Minenräumen

Rettungsaufgaben (Rescue Tasks)

Evakuierung von Zivilisten aus Kriegs-/Krisengebieten, insbesondere auch zur Rettung von bedrohten EU-Bürgern aus ihrem Gastland

Friedenserhaltung (Peacekeeping Tasks im Sinne von Kapitel VI VN-Charta)

Präventiver Einsatz zur Verhinderung eines Konflikts oder seiner Eskalation/Ausweitung, Überwachung eines Waffenstillstands oder Friedensabkommens zwischen Kriegsparteien, von Vereinbarungen über Entwaffnung oder Demilitarisierung, von Grenzen, Lufträumen, Seegebieten, Embargos; Schaffung eines sicheren Umfelds für die Wahrnehmung der Aufgaben von internationalen Organisationen und NRO; Mitwirkung an der Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung

Friedenserzwingung (Tasks of Combat Forces in Crisis Management, including Peacemaking im Sinne von Kapitel VII VN-Charta; auch Peace Enforcement)

Beendigung kriegsrechtlicher Auseinandersetzungen oder von Belagerungen; gewaltsame Trennung von Kriegsparteien; Durchsetzung von demilitarisierten Zonen, waffenfreien Gebieten, Flugverbotszonen, maritimen Sperrgebieten, Embargos, Auffang- und Schutzzonen für die Bevölkerung, des Zugangs für den Transport humanitärer Güter; Schutz und Rettung der Mitarbeiter internationaler Organisationen

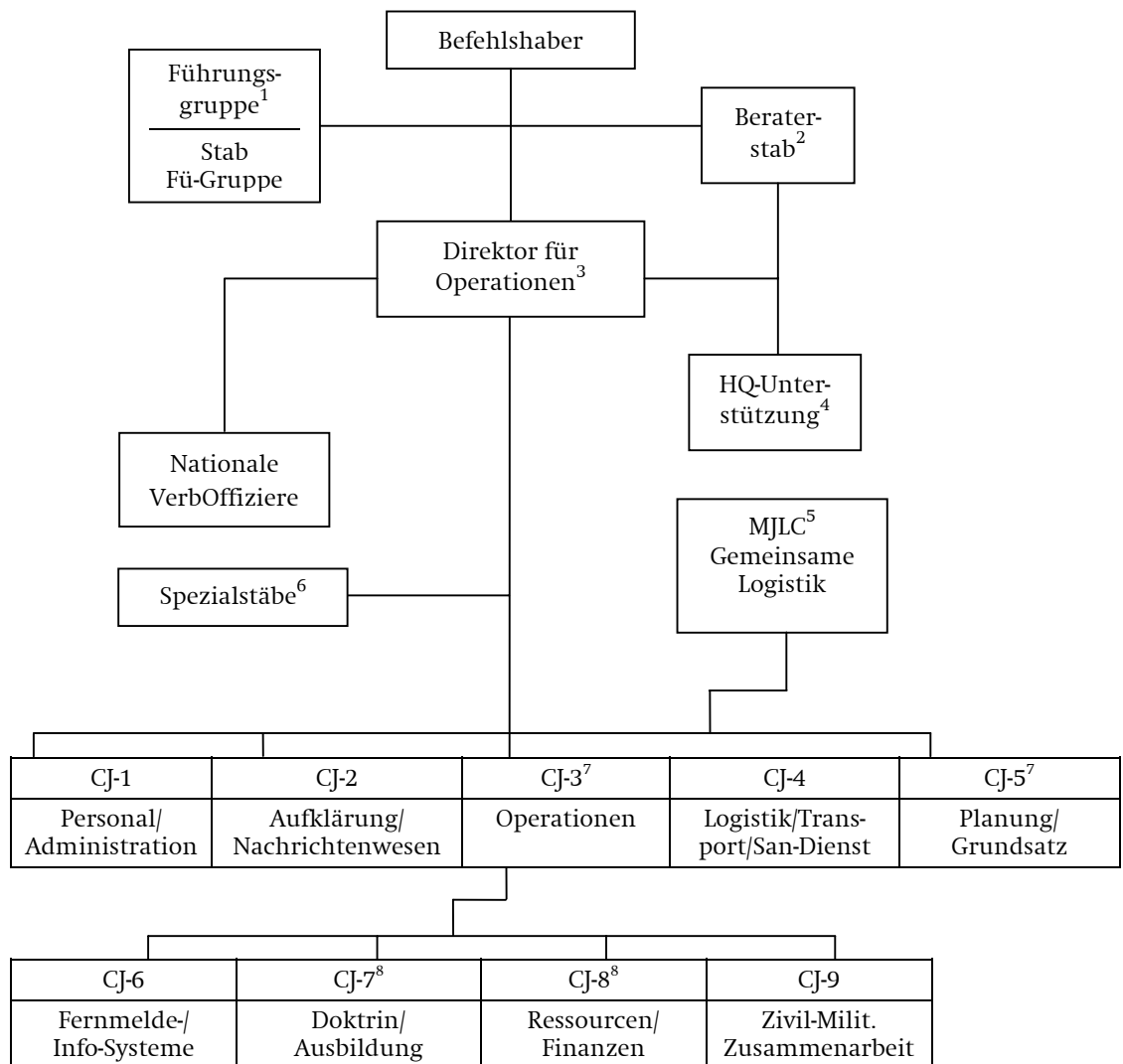
Als wesentliche *Standards und bestimmende Varianten* sind – unabhängig von der Frage des Rückgriffs auf NATO-Unterstützung – besonders relevant:

- ▶ Als Befehlshaber (OpCdr/FCdr) kommen militärische Führer der 4/3-Sterne-Ebene aller Teilstreitkräfte aus EU-Nationen in Betracht; sie werden vom Rat ernannt. Nationalität und Dienstrang der CC-Befehlshaber ergeben sich in der Regel aus der Zusammensetzung der nationalen und multinationalen Hauptkontingente der Einsatzkräfte.
- ▶ Die Einrichtung von OHQ und FHQ ist zwingend, die Einrichtung von CC lage- und auftragsabhängig; ein Kampfeinsatz von Streitkräften, ins-

besondere in Qualität und Größenordnung des »Headline Goals«, erfordert drei Führungsebenen und die volle Bandbreite an Führungseinrichtungen für die Einsatzkomponenten. Ist nur eine Teilstreitkraftkomponente erforderlich, so kann deren Gefechtsstand in das FHQ integriert werden; die Benennung der OHQ und FHQ erfolgt durch den Rat.

- ▶ Im Normalfall wird als OHQ ein statisches HQ in einem EU- oder NATO-Land ausgewählt; dessen Verlegbarkeit ist nicht gefordert. FHQ müssen verlegbar sein und werden grundsätzlich im Krisengebiet oder in dessen Nähe eingerichtet. Befindet sich das Krisengebiet in Europa oder an seiner Peripherie, kommt auch der Einsatz eines statischen HQ in einem EU- oder NATO- oder Drittland als FHQ in Betracht. Bei Einsätzen mit vorwiegend maritimen Kräften kann das FHQ eingeschifft (seabased) betrieben werden; muß der Zugang zum Krisengebiet zunächst militärisch erzwungen werden, kommen gleichfalls eingeschiffte oder angelandete (ashore) FHQ in Betracht. Die CCs können mit dem FHQ kolonisiert werden; die Führung der Luft- und Seekomponenten kann – anders als bei Landstreitkräften – unter günstigen Bedingungen aber auch aus statischen HQ im EU-/NATO-Gebiet gewährleistet werden, selbst über große Entfernungen.
- ▶ Über die Grundgliederung, Zusammensetzung und Personalstärke der Stäbe aller HQ, einschließlich des Grades ihrer »Jointness« (vgl. Abbildung 3, S. 16), entscheiden die zuständigen Befehlshaber und Kommandeure im Rahmen der Erarbeitung des »Statement of Requirements« (SOR) und der »Force Generation«, unter Berücksichtigung der Vorgaben durch vorhandene Kernstäbe und Verstärkungspläne.
- ▶ Das OHQ sollte für die Dauer der Operation eingesetzt werden, das FHQ nach Möglichkeit so lange, bis die militärischen Hauptaufgaben im wesentlichen erledigt und eine Konsolidierung der Lage im Einsatzraum erreicht sind; es ist ggf. durch den Rat zu entscheiden, ob und wann die eingesetzten OHQ und FHQ durch wen abgelöst werden (»Rotation«/»Roulement«); die Ablösung des Stabspersonals in den OHQ/FHQ ist durch die Befehlshaber mit den Nationen zu verhandeln. Das gleiche gilt für die mögliche Ablösung der CCs und ihres Personals. Bei mehrjährigen Einsätzen empfiehlt sich der Übergang zu quasi-friedensmäßigen HQ und Stäben mit festgelegten Quota-Dienstposten für die Nationen nach ihrer Truppenbeteiligung (Composition HQ) und mit individueller Ablösung der Dienstposteninhaber.

Abbildung 3
Grundmodell für OHQ/FHQ



1 Falls vom Befehlshaber eingerichtet; umfasst neben ihm ggf. seinen Stellvertreter, den Direktor Operationen/Chef des Stabes, dessen Stellvertreter und die Leiter der Combined Joint (CJ)- und Spezialstäbe nach Bedarf.

2 Berater des Befehlshabers für politische Angelegenheiten, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Protokoll, Medizinische Angelegenheiten, Finanzen, Dolmetscherdienst (soweit eingerichtet).

3 Ggf. zugleich Stellvertretender Befehlshaber; auf der FHQ-Ebene – Chef des Stabes.

4 Stab der HQ-Unterstützungsgruppen (Administration, Versorgung, Fernmelde- und Informationssystemdienste).

5 Auf der FHQ-Ebene.

6 Nach Bedarf für Spezialoperationen, Pionierwesen, Psychologische Operationen, Transportkoordination (Movement Control) und andere Aufgaben.

7 Leiter dieser Abteilungen meist auf Generals-/Admiralsebene (Flag Officer).

8 Soweit eingerichtet; auf FHQ-Ebene meist entbehrlich; Wahrnehmung der CJ-8-Aufgaben durch Finanzberater im Spezialstab möglich.

Das Fähigkeitsprofil der Hauptquartiere und Stäbe

Zentrale Fähigkeiten und Auswahlkriterien

Die für einen Einsatz als OHQ und FHQ in einer EU-Kommandokette maßgeblichen Fähigkeiten sind:

1. Verfügbarkeit (availability);
2. Eignung (suitability) im Sinne der Summe aus Reaktionsfähigkeit und Auftragswirksamkeit (responsiveness/mission effectiveness) mit den Hauptfaktoren;
 - ▶ Einsatzbereitschaft (readiness);
 - ▶ Verlegbarkeit (deployability) (für FHQ);
 - ▶ Kooperationsfähigkeit (interoperability);
 - ▶ Teilstreitkraftübergreifende Expertise (jointness);
 - ▶ Stabsstruktur (structure);
 - ▶ Personalstärke (manpower);
 - ▶ Durchhaltefähigkeit (sustainability);
 - ▶ Unterstützung (support);
 - ▶ Verbindungen (connectivity);
 - ▶ Professionalismus (professionalism);
 - ▶ Lage- und Umfeldbewußtsein (situational/environmental awareness);
3. Multinationalität (multinationality);
 - ▶ Beteiligung und Repräsentanz der Nationen (participation/representation).

Diese Fähigkeiten haben Forderungs- und Kriteriencharakter für die Auswahl unter den angebotenen nationalen, multinationalen und NATO-HQ und -Stäben. Sie sind bei aktuellen Einsatzerwägungen zu gewichten.

Das »ideale« OHQ und FHQ

Das »ideale« HQ ist verfügbar, kurzfristig unter dem ernannten eigenen oder fremden Befehlshaber einsetzbar, durchhaltefähig und zur Planung und Führung von Operationen über das gesamte Petersberg-Spektrum auf der militärstrategischen (OHQ) oder operativen Ebene (FHQ) bis zu komplexen teilstreitkraftübergreifenden Einsätzen in der Größenordnung des »Headline Force Goals« geeignet. Es verfügt über eine komplette Stabsstruktur (vgl. Abbildung 3, S. 16), die gebotenen Unterstützungskräfte und kann im Schichtbetrieb rund um die Uhr im Einsatz sein. Der Stab ist professionell und kohärent, beherrscht die Umsetzung der strategischen Vorgaben im Krisenmanagement der EU, die vereinbarten militärischen Verfahren für Planung und Führung der Operation und spricht eine gemeinsame operative Sprache. Das HQ verfügt über weltweite, redundante, verzugslose und gesicherte Verbindungen und Informationssysteme und über Zugang zu internationalen und nationalen militärischen und nachrichtendienstlichen Informationen.

Das HQ ist mit den relevanten Rüstungskontrollabkommen und Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) und den Verfahren

für die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und NRO sowie mit den Besonderheiten der nationalen Einsatzkräfte vertraut. Es verfügt über Einsatzerfahrung oder Übungspraxis und besitzt Grundkenntnisse von den Umweltfaktoren im Krisengebiet und Einsatzraum, die sich auf Planung und Führung der vorgesehenen Operation auswirken.

Alle EU-Nationen sind am Hauptquartier beteiligt. Die personelle Zusammensetzung in den Spitzen- und Schlüsselpositionen des HQ und im Stab spiegelt die Beiträge der truppenstellenden Nationen proportional wider.

In angepaßter Form treffen die genannten Forderungen im Idealfall auch für die Komponentenkommandos (CCs) zu. Der Verzicht auf Jointness auf der taktischen Führungsebene, die zentrale Wahrnehmung spezieller Stabsfunktionen auf der FHQ-Ebene, die Konzentration auf die teilstreitkräftespezifischen Aspekte des Einsatzes und die Interoperabilität der CC-Stäbe mit den Strukturen der unterstellten Einsatzkräfte lassen in der Regel weniger aufwendige Stabsstrukturen zu, insbesondere wenn CCs mit dem FHQ kolonisiert sind.

Als Anhaltspunkte für die *Personalstärke* der HQ und Gefechtsstände – einschließlich der Kernstäbe, aber ohne die Einheiten für den Aufbau und Betrieb der Fernmelde- und Informationssysteme und ohne andere HQ-Unterstützungstruppen –, die für einen komplexen längeren Kampfeinsatz in der Größenordnung des »Headline Goals« bei kompletter Verlegung des FHQ und der CCs erforderlich sind, können gelten:

- ▶ OHQ – bis 500
- ▶ FHQ – 500 (einschl. MJLC – 600)
- ▶ LCC – bis 700
- ▶ ACC – 400 (einschl. AOC – 550)
- ▶ MCC – 300.

Das »optimierte« OHQ und FHQ

Das »ideale« OHQ und FHQ existiert nur auf dem Papier. Unabhängig von der Frage, ob die EU im Bedarfsfall auf nationale, multinationale oder NATO-C²-Kapazitäten zurückgreift, ist nach Lage und Auftrag zwischen zwingenden und wünschenswerten HQ-Fähigkeiten zu unterscheiden und müssen Maßnahmen zur Anpassung und Optimierung der in Betracht gezogenen HQ und Stäbe ergriffen werden: am zweckmäßigsten im »Routinebetrieb« der HQ und Stäbe und im Rahmen des Krisenmanagements vor einem Einsatz, soweit erforderlich aber auch während des Einsatzes selbst.

Das notwendige Maß an *Optimierung und dessen Realisierungsmöglichkeiten* ergeben sich vor allem aus:

- ▶ Dem Ist-Zustand der Angebote zum Zeitpunkt der ersten Einsatzerwägungen, das heißt der »Routinekapazität« der HQ und Stäbe. Maßgeblich für die EU ist zuerst die Frage, welche Kapazitäten für einen EU-Einsatz tatsächlich verfügbar gemacht werden können und welche Restkapazitäten (residual capabilities) eines HQ/Stabes der Wahrnehmung anderer Aufgaben (national, NATO) vorbehalten bleiben.
- ▶ Den für den *Einsatz* zwingenden Voraussetzungen.

- ▶ Den verfügbaren Kapazitäten für die *Ergänzung und Verstärkung* der gemeldeten HQ/Stäbe.
- ▶ Der *Zeit*, die für die Vorbereitung und Verlegung (FHQ) und das Herstellen der Einsatzbereitschaft verfügbar ist.

Als *Mindestvoraussetzungen in der »Routine«-Phase* des Betriebs sollten für einen Einsatz in Betracht gezogener HQ und Stäbe gelten:

- ▶ Sofort verfügbare Verbindungen.
- ▶ Die kurzfristige Einsatzbereitschaft eines Kernstabes (»core« oder »nucleus staff«) mit rund 25% der vorgesehenen HQ-Kapazität.
- ▶ Die Auslegung des Kernstabes nach dem Grundmodell (teilstreitkraftübergreifende Expertise, CJ1–9-/Spezialstabsgliederung).
- ▶ Professioneller Ausbildungsstand (Interoperabilität, Doktrin, Verfahren, Sprache nach gemeinsamen [d.h. NATO-]Standards).
- ▶ Die Fähigkeit des Gastgeber-HQ (Host HQ), den Aufwuchs des Gesamt-HQ durch personelle Ergänzung (rund 75% des Bedarfs) zu unterstützen (Personal, Infrastruktur, Material, Info-Systeme, Versorgung), soweit der Aufwuchs am Friedensstandort erfolgt, und für den räumlich und organisatorisch getrennten Betrieb des EU HQ zu sorgen.
- ▶ Eine militärische Mindestrepräsentanz der EU-Staaten im Stab des HQ bzw. beim HQ (Verbindungsoffiziere).

Seine *volle Einsatzbereitschaft* sollte das HQ nach Verstärkung durch Stabspersonal und Unterstützungskräfte vorzugsweise durch eingespielte Module oder auch durch individuelle Ergänzung graduell bis zum Beginn des Einsatzes erreichen (vgl. Abbildung 4, S. 20). OHQ und FHQ erhalten ihre Verstärkungen vorwiegend aus nationalen oder NATO-Kommandostrukturen. Das *Verstärkungspersonal* muß ausgebildet, in Übung gehalten und eingeplant sein.

Die Qualität der Stabsarbeit und das Lage- und Umfeldbewußtsein sind durch gezielte *Krisenausbildung* zu fördern.

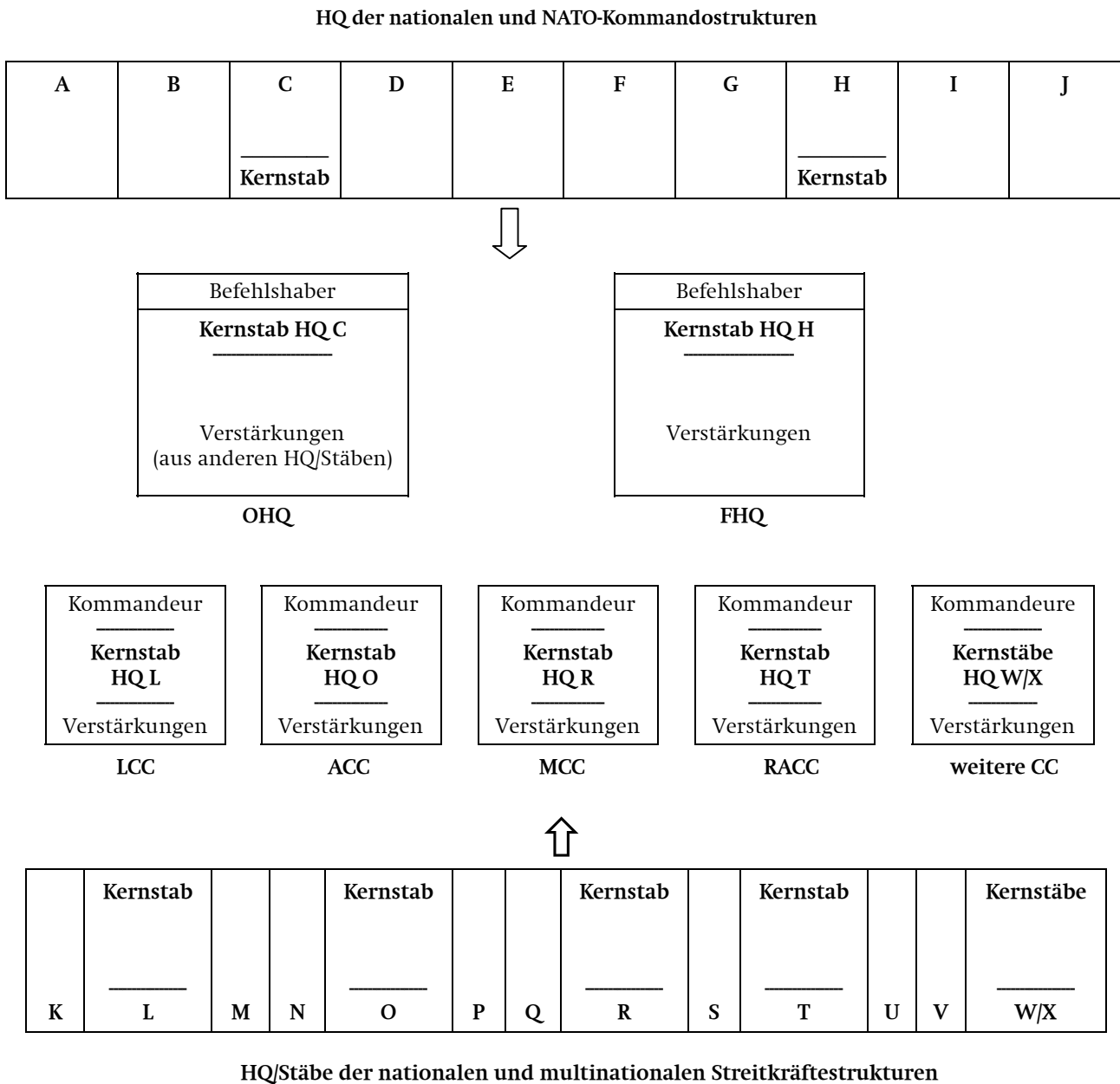
Durchhaltefähigkeit über längere Dauer erreichen FHQ, indem sie durch andere HQ ersetzt werden, oder durch individuelle Ablösung des Personals; OHQ greifen auf letzteres zurück.

Die Realisierung der *multinationalen Beteiligung* der EU-Staaten im HQ und die personelle Repräsentanz der Truppensteller in den Spitzenstellen des HQ und dessen Stab ist auf der Zeitachse sicherzustellen, ggf. auch während der laufenden Operation. Der Grad der Multinationalität im Stab und seine Einsatzwirksamkeit stehen in der Formationsphase und bei zeitkritischen Einsätzen in einem Spannungsverhältnis.

Angesichts der Schlüsselrolle eines Kernstabes empfiehlt es sich, darin zunächst auch das Personal jener Nationen zu belassen, die sich nicht an den Einsatzkräften beteiligen, und es Zug um Zug zu ersetzen, wenn das gewünscht und möglich ist.

Abbildung 4

Prinzip der Bildung von HQ der EU-Kommandokette



Die Multinationalisierung der HQ im Sinne ihres »EU-Profiles« und der Widerspiegelung der Truppenbeiträge sollte behutsam erfolgen, der professionellen Verstärkung des Kernstabes und der Kohärenz in der Vorbereitung der Einsatzbereitschaft Vorrang eingeräumt werden.

Sinngemäß gelten die konzeptionellen Überlegungen und Maßnahmen zur Vorbereitung und Herstellung optimierter OHQ und FHQ auch für die erforderlichen *Komponentenkommandos (CCs)* auf der taktischen Ebene. Von ihnen ist jedoch ein höheres Maß an »Autarkie« zu fordern, das heißt ein noch stärkerer Kernstab in ihrer nationalen, multinationalen oder NATO-

Grundgliederung, der mit begrenzten Verstärkungen auskommt (vgl. Abbildung 4).

Der *Faktor Zeit* ist für die Realisierung optimaler HQ entscheidend. Je früher das politisch-strategische Krisenmanagement beginnt und über mögliche Befehlshaber und HQ konsultiert und entschieden wird, desto mehr Zeit steht für Planung und Vorbereitung, Verstärkung, Ausbildung, Verlegung, Multinationalisierung und das Herstellen der vollen Einsatzbereitschaft zur Verfügung. Vorbereitungsmaßnahmen, die im Routinebetrieb der EU und der HQ-Kandidaten versäumt werden, wirken sich auf deren Eignung für Einsatz und zeitliche Verfügbarkeit nachteilig aus. Falls HQ für die Planung und Führung von Anfangsoperationen ausscheiden, können sie für einen Folgeinsatz vorbereitet und eingesetzt werden. Insbesondere die Planung für die Einsatzführung einer Operation von Charakter und Größenordnung des »Headline Goals« erfordert vorausschauende Führungserwägungen und vorbereitende Maßnahmen. Gehen einer Einsatzentscheidung – wie für friedenswahrende Aufgaben nicht untypisch – monatelange Krisenberatungen (UN, OSZE, EU, NATO, andere) voraus oder erfolgt ein EU-Einsatz zur Ablösung eingesetzter Kräfte unter schon bekannten Bedingungen, lassen sich für die Führung der Einsatzkräfte nahezu »ideale« Voraussetzungen schaffen, falls militärische Vorbereitungen zeitgerecht autorisiert werden. Stehen für die Vorbereitung eines Einsatzes nur Stunden oder wenige Tage zur Verfügung, reichen selbst gute Kernfähigkeiten von HQ auf der EU-Angebotsliste meist nicht aus. In solchen Fällen, zum Beispiel bei Rettungsoperationen, bietet es sich an, weitgehend auf mobile nationale HQ-Kapazitäten einer »Rahmen«- oder »Führungsnation« (framework/lead nation) zurückzugreifen, die die Masse der Truppen – oft abrufbare Spezialkräfte – stellt und/oder auf die Verhältnisse im Krisengebiet am besten vorbereitet ist. Auch die Zahl der Truppensteller sollte in diesen Fällen eher begrenzt werden. Unter besonderen Umständen (Dringlichkeit, Geheimhaltung) ist ggf. auch die Durchführung begrenzt multinationaler Operationen in einer »Koalition« einem gemeinsamen EU-Einsatz vorzuziehen.

Der Stand der militärischen Führungsfähigkeit der EU

»Lessons learned«? Die Hinterlassenschaft der WEU

Auch wenn die EU mit ihren ESVP-Beschlüssen seit dem Kölner Gipfel 1999 politisch wie militärisch neue Wege geht, bleiben die Erfahrungen der WEU beachtenswert und für die EU relevant. Die WEU hat die Summe ihrer politischen und militärischen Arbeit nicht nur archiviert, sondern unmittelbar verfügbar gemacht, als ihre operativen Aufgaben Ende Juni 2001 beendet waren und der WEU-Militärstab aufgelöst wurde. Es ist an der EU, über Anleihen beim WEU-»acquis« zu entscheiden.

An gutem Willen und Engagement hat es der WEU als Organisation nicht gemangelt. Trotz eines völligen Neustarts 1992, ihrer Heterogenität und ausgedehnten Bürokratie hat ihre konzeptionelle Arbeit sämtliche für

militärische Operationen im »Petersberg«-Spektrum wesentlichen Fragen erfaßt – anfangs unter den Vollmitgliedern, später auch mit ihren assoziierten Mitgliedern, Beobachtern und assoziierten Partnern und seit dem Bündnisgipfel 1994 für die Verstärkung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) in enger Zusammenarbeit mit der NATO. Diese konkretisierte sich nach den Berliner NATO-Ratsbeschlüssen von 1996 durch Vereinbarungen über Informationsaustausch und Konsultationsverfahren, den Abschluß eines Rahmenabkommens über die Freigabe, Überwachung und Rückgabe von NATO-Mitteln und -Fähigkeiten im Rahmen des CJTF-Konzepts, aber auch durch NATO-interne Richtlinien für die mögliche Bildung Europäischer Führungsfähigkeiten für die WEU und die Anpassung der NATO-Planungsverfahren an den WEU-Bedarf sowie durch Einzelvereinbarungen zwischen beiden Organisationen, zum Beispiel zur Planungsunterstützung für illustrative WEU-Szenarien und für einen gemeinsamen Übungskalender.⁸

Die WEU-Zwischenbilanz vom November 1999 zur Leistungsfähigkeit der Mittel und Fähigkeiten für europäisch geführte Krisenmanagement-Operationen fiel ernüchternd aus; der im November 1998 veranlaßte erst- und einmalige »Audit« bescheinigte den Europäern – analog zur NATO-Gipfelbilanz im April 1999, die zur »Defence Capabilities Initiative« (DCI) führte – durchgängige und erhebliche Mängel in militärischen Kernfähigkeiten wie strategische Aufklärung und Planung, Verfügbarkeit und strategische Verlegbarkeit von Stäben und Truppen, taktische Mobilität, Führungsfähigkeit, Einsatzwirksamkeit, Überlebensfähigkeit, Durchhaltefähigkeit und Interoperabilität.⁹

Zwei Wochen später knüpfte der Europäische Rat in Helsinki bei der Formulierung der militärischen EU-Planziele an die Ergebnisse der WEU-Bestandsaufnahme an.¹⁰

Der Bericht zur *Führungsfähigkeit der WEU* ergab, daß es vor allem für komplexe großangelegte Operationen allgemein an multinationalen, teilstreitkraftübergreifenden, verlegbaren HQ und Stäben der WEU-Nationen und insbesondere auch an Führungseinrichtungen für Luftoperationen mangle. Es fehle den gemeldeten nationalen und multinationalen HQ und Stäben an Vorbereitung und Ausbildung für die Zusammenarbeit mit der WEU und an Vertrautheit mit ihren Verfahren.

Mit Blick auf den möglichen Rückgriff auf NATO-Ressourcen stellte der »Audit« fest, daß diese Option die Lücken und Schwächen autonomer Fähigkeiten überbrücken könne, jedoch zusätzliche gemeinsame Anstrengungen zur Erleichterung des Zugangs der WEU zu den Mitteln und

⁸ Siehe Communiqué des NATO-Ministerrats in Berlin am 3. Juni 1996, Ziff. 6–8, in »NATO Handbook Documentation«, Ausgabe 1999, Brüssel: NATO-Informations- und Pressedienst, S. 372–375.

⁹ Siehe »Luxemburg Erklärung« des WEU-Ministerrats vom 22./23. November 1999 und den beigefügten Bericht der luxemburgischen WEU-Präsidentschaft zum Ergebnis der Bestandsaufnahme, in: European Defence: Core Documents (Chaillot Paper 47), S. 67–76.

¹⁰ Im Bericht vom ER Helsinki, Anlage I zu Anlage IV, Abschnitt »Military capabilities for Petersberg Tasks«, in: European Defence: Core Documents (Chaillot Paper 47), S. 85/86.

Planungsfähigkeiten der NATO und zur Harmonisierung der Planungsarchitektur, -verfahren und -terminologie erforderlich seien.

In diesem Sinne haben die gemeinsamen Übungen auf der politisch-militärstrategischen Ebene in den Jahren 2000/2001 und vor allem die Zusammenarbeit zwischen dem WEU-Militärstab und SHAPE und dem gemeinsamen »Combined Joint Planning Staff« (CJPS) der NATO-Oberbefehlshaber Europa und Atlantik bemerkenswerte Fortschritte erbracht. Als Schlußpunkt der aktiven WEU-Arbeit wurde im Juni 2001 eine »Joint Exercise Study (JES) 2001« durchgeführt, die auf einem ausgefeilten gemeinsamen Verfahrensdrehbuch (Standing Operating Procedures [SOP]) für den Rückgriff der WEU auf ein strategisches OHQ mit NATO-Kern und die Organisation einer nach CJTF-Modell gestalteten Truppe unter Nutzung von NATO-Mitteln und -Fähigkeiten beruhte. Zur operativen (FHQ) und taktischen (CC) Ebene der Zusammenarbeit sind die gemeinsamen Aktivitäten der WEU und NATO dagegen nur ansatzweise vorgedrungen.

Die entscheidenden Mängel der WEU als Organisation lagen in drei Bereichen:

- ▶ Der Schwerfälligkeit der politischen und militärischen Konsensfindung und Zusammenarbeit unter zuletzt 28 Nationen mit halbjährlichen Präsidentschaftswechseln und einem nach Befugnissen und Kapazitäten unzureichenden Unterbau der WEU-Zentrale.
- ▶ Der Überschattung der »weichen« WEU-Arbeit durch die harte Realität und Aktualität der NATO-Operationen auf dem Balkan und der Tatsache, daß die WEU trotz ihrer offenkundigen Abhängigkeit von der NATO von deren Zusagen einer verbesserten Unterstützung beim Washingtoner Gipfel 1999 nicht mehr profitieren konnte, weil sich das NATO-Angebot jetzt an die EU richtete und das Ende der operativen WEU-Rolle absehbar war.
- ▶ Nicht zuletzt scheiterte die WEU als Organisation in dem Bemühen, ihre autonomen militärischen Fähigkeiten durch Zugriff auf die nationalen und multinationalen Kapazitäten der WEU-Nationen wirksam zu entwickeln und die für die WEU maßgeblichen Fähigkeiten der europäischen Streitkräfte koordiniert und zielgerichtet zu beeinflussen und zu steigern. Ursache für diese zentrale Schwäche war der Mangel an Transparenz, Verbindlichkeit und Koordination in der Zusammenarbeit der Nationen mit der WEU. Dieser Mangel wirkte sich auch auf die Entwicklung der autonomen Führungsfähigkeit der WEU für militärische Operationen nachteilig aus und führte mit der Zeit zu einem Mangel an Vertrauen in die WEU und auch an Selbstvertrauen ihrer Organe.

Die Masse der NATO-Nationen in der WEU meldete ihre dem Bündnis angezeigten Streitkräfte und militärischen Stäbe summarisch als prinzipiell auch für die WEU verfügbar (Forces Answerable to the WEU [FAWEU]). Die WEU-Nationen ergänzten diese Liste durch nationale HQ, Stäbe und Streitkräfte, zum Teil auch analog zu ihren gemeldeten Beiträgen im »Planning and Review Process« (PARP) der NATO-Partnerschaft für den Frieden (PfP). Auf dem Papier verfügte die WEU damit über rund drei

Dutzend nationale und multinationale HQ und Stäbe für autonome Einsätze und Hunderte von Bataillonen, Flugzeugen und Schiffen aller Typen, Truppen- und Waffengattungen. Die FAWEU-Liste wurde routinemäßig aktualisiert, die von den Nationen gemeldeten Informationen und Daten gaben aber wenig Aufschluß über die Leistungsfähigkeit der gemeldeten Kräfte und noch weniger über ihre Eignung für zeitkritische Einsätze, für komplexe multinationale Operationen im oberen Spektrum der »Petersberg«-Aufgaben, für Einsätze hoher Intensität oder über große Entfernungen und längere Dauer. Es fehlte an einem »Review«-Prozeß, der den Verfahren in der NATO auch nur geähnelte hätte. Die Entwicklung von HQ-Eignungskriterien blieb im Allgemeinen, und auch das verfahrensorientierte Übungsgeschehen auf der politisch-strategischen Ebene gab keinen Aufschluß über die tatsächlichen Kapazitäten von Stäben und Truppe. Das Verfahren, zur Führung von WEU-Operationen auf eine oder mehrere »framework nations« zurückzugreifen, wurde auf Drängen von FR und UK in Grundzügen konzeptionell entwickelt, aber nicht ausgearbeitet oder geübt. Unausgesprochen war Eingeweihten klar, daß die Reichhaltigkeit der nationalen und multinationalen Angebote für die militärische Führungsfähigkeit der WEU nicht unerheblich durch Prestigeerwägungen zustande kam und einer kritischen Einzelanalyse nicht standhielt, die freilich nicht gewollt und autorisiert war und offiziell nicht stattfand. Inoffizielle Einschätzungen billigten nur einem Bruchteil der HQ-Kandidaten Einsatzreife zu, für die OHQ-Ebene lediglich den britischen und französischen Joint HQ in Northwood bzw. Creil.¹¹

Das »Autonomie«-Potential der EU – Nationale und Multinationale HQ und Stäbe

Der Ansatz: »Bottom Up« bei Konzentration auf »Output«

Für die Ermittlung ihres Bedarfs an autonomen Fähigkeiten hat die EU ab März 2000 neue Wege beschritten. Für je ein illustratives Szenario aus den Aufgabenbereichen Humanitäre Hilfe, Friedenswahrung und Friedens erzwingung wurde der Bedarf an Kräften, Mitteln und strategischen Fähigkeiten, darunter für die Einsatzführung, ermittelt. Daraus ergab sich ein Bedarfskatalog mit quantitativen Forderungen und wesentlichen qualitativen Merkmalen, einschließlich Reaktionszeiten, der den EU-Nationen mit der Aufforderung übergeben wurde, ihren freiwilligen Anteil zur Deckung des Bedarfs für 2001 und 2003 zu melden. Der erste Katalog vom Herbst

¹¹ So Julian *Lindley-French* in seiner Studie »Combined and Joint? The Development of Security and Operational Doctrine for the European Union«, in: Peter *Schmidt*/Reinhardt *Rummel* (Hg.), Entwicklungsstand und Perspektive der ESVP im Rahmen der GASP, Wien 2001 (bisher unveröffentlichte Studie); Rachel Anne *Lutz*, »Military Capability for a European Defence«, Copenhagen: Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI), 2001. Zur Einschätzung der Leistungsfähigkeit der multinationalen europäischen Streitkräftestrukturen und ihrer Führungselemente siehe auch François *Heisbourg*, *European Defence: Making It Work*, Paris: WEU-Institute for Security Studies, September 2000 (Chaillot Paper 42), Kapitel VI.1, S. 74–79.

2000 enthielt einen »Kräftepool« von rund 100 000 Mann aller Teilstreitkräfte, 300 Flugzeugen und 75 Schiffseinheiten mit einem Querschnitt von Systemen aus dem gesamten konventionellen Spektrum der EU-Nationen, darunter das Potential für die Bildung einer Eingreiftruppe für das ehrgeizigste Szenario der gewaltsamen Trennung zweier Kriegsparteien unter Einsatz von rund 60 000 Heeressoldaten und anteiliger Luft- und Seestreitkräfte. Der »Pool« soll auch den gleichlaufenden Einsatz zweier Einsatzgruppierungen ermöglichen, dann unter Kräfteansätzen, die in der Summe die definierte Zielvorgabe von Helsinki nicht überschreiten.¹²

Die erste Zwischenbilanz

Nach Eingang der nationalen Meldungen zur Bereitstellung von Kräften und Fähigkeiten auf der Grundlage des Bedarfskatalogs zogen die EU-Außen- und -Verteidigungsminister bei der ersten Beitragskonferenz (Capability Commitment Conference) am 20. November 2000 eine erste Bilanz, die in einer »Erklärung über die Bereitstellung militärischer Fähigkeiten« veröffentlicht wurde. Die numerische Bilanz fiel allgemein positiv aus, die qualitative Beurteilung – nicht überraschend – lag im wesentlichen auf der Linie der kritischen WEU- und NATO-Bewertungen von 1999. Auch zur *militärischen Führungsfähigkeit* stellte die Ministererklärung fest, daß die Zahl der angebotenen nationalen und multinationalen Stäbe für die autonome Führung von Einsatzkräften ausreicht; die Angebote bedürften jedoch weiterer »qualitativer Prüfung«. Die Minister betonten in diesem Zusammenhang die Bedeutung, die dem »raschen Abschluß der laufenden Beratungen über den Zugang zu Fähigkeiten und Mitteln der NATO« zukomme.¹³

Die Arbeit am Bedarfs- und Kräftekatalog wird in den zuständigen Gremien kontinuierlich fortgesetzt. Eine weitere Bilanz ist für den Herbst 2001 vorgesehen. Es bleibt abzuwarten, ob die Nationen ihrer Informationspflicht so nachkommen, daß die Ziele des beschlossenen Bewertungsprozesses und Überprüfungsmechanismus tatsächlich erreichbar sind: Die Beurteilung des Fortschritts bei der Verwirklichung der eingegangenen Verpflichtungen, die Anpassung der definierten Fähigkeitsziele, soweit erforderlich, und die Sicherstellung der Konsistenz der Zusagen der Nationen gegenüber der EU und – soweit die EU-Nationen betroffen sind – auch gegenüber der NATO und dem »Planning and Review Process« (PARP) im Rahmen der »Partnerschaft für den Frieden«.¹⁴

¹² Grundlage für die methodische Erarbeitung des militärischen Bedarfskatalogs im Sinne der Richtlinien des ER Helsinki war ein »Food for Thought«-Papier; veröffentlicht mit dem Bericht vom Treffen der EU-Verteidigungsminister in Sintra, 28. Februar 2000, in: European Defence: Core Documents (Chaillot Paper 47), S. 102–107.

¹³ Siehe die Erklärung zum Abschluß der »Capability Commitment Conference« (CCC) vom 20./21. November 2000, in: European Defence: Core Documents (Chaillot Paper 47), S. 158–163. Die Erklärung fand auch Eingang in den Bericht vom ER Nizza, dort Anlage I zu Anlage VI, ebd., S. 176–180.

¹⁴ Zu den Zielen, Grundsätzen und Mechanismen des Überprüfungs- und Bewertungsprozesses siehe den Bericht des ER Nizza, Beilage zu Anlage I zu Anlage VI, ebd., S. 181–184.

Es ist davon auszugehen, daß der erste *Bedarfskatalog der EU vom Herbst 2000 für die Einsatzführung* mit Blick auf die betrachteten Szenarien einen *Mindestbedarf* von einem OHQ und jeweils drei FHQ (einschließlich MJLC), LCCs, ACCs und MCCs zum Inhalt hatte. Alle HQ und Stäbe sollen einen hohen Bereitschaftsstand gewährleisten.

Diesem Bedarf stehen bislang folgende *Angebote* gegenüber:

- ▶ QHQ *national*: FR, GE, GR, IT, UK
- ▶ FHQ *national*: FR, GE, UK
- ▶ MJLC – Fehlanzeige –
- ▶ LCC *national*: FR, IT, SP, UK,
multinational: EUROKORPS (BE, FR, GE, LU, SP),
I. GE/NL Korps (GE, NL)
- ▶ ACC *national*: FR, GE, IT, UK
- ▶ MCC *national*: FR, GE, IT, SP, UK
multinational: EUROMARFOR (FR, IT, PO, SP).

Für die Führung der Teilstreitkräfte unterhalb der CC-Kommandoebene liegt ein breit gefächertes Angebot vor, insbesondere für die Führung von Heeresdivisionen (UK, FR, GE, IT, SP) und EUROFOR (FR, IT, SP, PO).

Die Masse der gemeldeten HQ und Stäbe soll 2003 einsatzbereit sein, einige bereits 2001; der Detaillierungsgrad der vorliegenden Meldungen ist bisher überwiegend gering. Es bleibt zu beachten, daß sich die Nationen mit ihren HQ-Meldungen – wie auch bei der Nominierung von Einsatzkräften – im Rahmen »freiwilliger Kooperation« verpflichten, diese Fähigkeiten verfügbar zu halten. Welche HQ-Kernstäbe im Bedarfsfall tatsächlich angeboten und eingesetzt werden, bleibt nationalen und EU-Einzelfallentscheidungen vorbehalten; in Deutschland bedarf es bei bewaffneten Einsätzen der Zustimmung des Parlaments.

Die nationalen Angebote von UK und FR entsprechen im wesentlichen ihren früheren WEU-Angeboten und spiegeln die Breite ihres Führungsdispositivs für internationale und nationale Einsätze wider, auch für die Wahrnehmung überseeischer Verpflichtungen. Mehrheitlich sollen die britischen und französischen HQ und Stäbe als Kerne 2001 verfügbar sein; ihre Auslastung durch nationale Aufgaben ist erheblich.

GE hat seine früheren nationalen Meldungen an die WEU im Lichte der Reform der Streitkräfte und ihrer Führungsstrukturen neu gestaltet. Für die OHQ-Ebene ist das neue Einsatzführungskommando (Potsdam) angeboten worden, das am 1. Juli 2001 in Dienst gestellt wurde und dazu in der Lage sein soll, teilstreitkraftübergreifende nationale wie EU-Führungsaufgaben zu übernehmen. Der Stab des II. (GE/US) Korps (Ulm) wird umgegliedert. Er soll die Zusammenarbeit mit den US-Heeresstreitkräften in Deutschland pflegen, nationale heeresseitige Planungsaufgaben übernehmen und darüber hinaus einen »Joint«-Kernstab für den FHQ-Bedarf der EU bilden. Im Rahmen der bestehenden multinationalen Korpsstäbe arbeitet GE seit 1999 mit seinen Partnern insbesondere an der Verbesserung der Reaktions- und Verlegefähigkeit des EUROKORPS (Straßburg) und

des I. GE/NL Korps (Münster) eng zusammen; beide Korpsstäbe sollen die NATO-Streitkräftestruktur stärken und gleichzeitig als LCC-Nukleus für die EU verfügbar gemacht werden. Die Luftwaffe stellt in Kalkar ein Kommando Operative Führung Luftstreitkräfte auf, das der EU als ACC-Kern zur Verfügung gestellt werden kann; das Flottenkommando der Marine (Glücksburg) soll als Kernstab für ein statisches MCC bereitstehen. Die Masse der deutschen Angebote an die EU peilt derzeit 2003 als Zieldatum für ihre EU-Kernfähigkeiten an.¹⁵

IT und GR wollen bis 2003 nationale Führungsstäbe in Rom bzw. Athen mit Kernfähigkeiten für OHQ ausbauen. IT hat ebenfalls ACC- und MCC-Kapazitäten für die EU angezeigt und stellt in Mailand einen Korpsstab auf, der eine multinationale »High Readiness«-Kapazität für die NATO-Heeresstreitkräfte und LCC-Kernfähigkeit für die EU bilden soll. IT arbeitet außerdem im Rahmen der EUROFOR (Stab in Florenz) mit FR, PO und SP zusammen, die eine LCC-Fähigkeit (allerdings auf Divisionsebene) für die EU bilden könnte. In gleicher Zusammensetzung arbeiten diese Nationen bei EUROMARFOR zusammen, die mit wechselndem Kommando die Bildung einer »On Call«-Task Force erlauben und MCC-Qualität für die EU erhalten soll.

SP will neben seiner Beteiligung an den multinationalen Stäben von EUROKORPS, EUROFOR und EUROMARFOR den Stab des Valencia-Korps so ausbauen, daß er die NATO-Streitkräftestruktur ergänzen und der EU als LCC-Kern zur Verfügung stehen kann.

Alle weiteren EU-Nationen (DA, FI, IR, Ö, SW) haben keine eigenen Kapazitäten für HQ-Kernstäbe angezeigt. Sie konzentrieren sich statt dessen mit Ausnahme von DA (genereller ESVP-Vorbehalt) auf die Vorbereitung von Beiträgen zur Verstärkung und Multinationalisierung.

Eine vorläufige Einschätzung der Lage ergibt im wesentlichen folgendes Bild:

- ▶ Die Masse der gemeldeten HQ und Stäbe für die Führung von autonomen EU-Operationen entspricht früheren Angeboten an die WEU.
- ▶ Die Zahl der Angebote für die Ebene OHQ und LCC, ACC, MCC übersteigt den Bedarf, zum Teil erheblich.
- ▶ Der Bedarf an FHQ wäre numerisch erst dann gedeckt, wenn die Einsatzbereitschaft des Stabes in Ulm gegeben ist. Für MJLC liegen keine Meldungen vor.
- ▶ Ein erheblicher Teil der nominierten HQ und Stäbe befindet sich derzeit in Aufbau oder Umgliederung. Es wird erheblicher personeller, mate-

¹⁵ Zu den deutschen HQ-Angeboten an die EU siehe General Harald Kujat, Die Bundeswehr auf ihrem Weg der Erneuerung von Grund auf, in: Europäische Sicherheit, (Januar 2001) 1, S. 32/35; Generalleutnant Gerhard Back, Reform der Luftwaffe – Konzentration auf unmittelbare Einsatzaufgaben, in: Europäische Sicherheit, (Juni 2001) 6, S. 16; Vizeadmiral Hans Lüssow, Marinereform für die Zukunft – Marine in Form für die Zukunft, in: Europäische Sicherheit, (September 2001) 9, S. 19. Zu multinationalen europäischen Streitkräftestrukturen und ihren Führungselementen siehe Generalleutnant Leo Van den Bosch, The Eurocorps, in: NATO at 50 – The Alliance on its Way to the Future, Report 1/99 (Februar 1999), Report-Verlag: Bonn/Frankfurt a.M., S. 71–75, Generalleutnant Karsten Oltmanns, I. German/Netherlands Corps – Two Nations ... One Mission, ebd., S. 77–79.

rieller, infrastruktureller und finanzieller Anstrengungen bedürfen, um diese Kapazitäten einsatzbereit zu machen und ihre Eignung im Sinne des gebotenen Fähigkeitsprofils sicherzustellen, einschließlich des Schaffens der Voraussetzungen für die Aufnahme des erheblichen Verstärkungsbedarfs; bis 2003 dürfte das nur teilweise gelingen.

- ▶ Der Aufbau reaktionsfähiger nationaler Führungsstrukturen für Krisenoperationen ist derzeit bei UK und FR am weitesten fortgeschritten. Auf der OHQ- und FHQ-Ebene müßte sich die EU bei autonomen Operationen mindestens bis 2003 vorwiegend auf verfügbare nationale Kapazitäten von FR und UK abstützen.
- ▶ Alle EU-Nationen, auch die Länder, die eigene HQ-Kapazitäten angezeigt haben, müssen sich auf die Verstärkung von Kernstäben einstellen und entsprechend ausgebildetes Personal vorhalten.
- ▶ Der Grad der Multinationalität der Kandidaten für alle Führungsebenen ist, von den Ausnahmen EUOKORPS, EUROFOR, EUOMARFOR abgesehen, im Ist-Zustand der HQ und Stäbe gering. Die Verbreiterung einer multinationalen Dauerpräsenz durch Integration von Offizieren in die bestehenden Stäbe oder durch Verbindungsoffiziere wäre zweckdienlich.
- ▶ Unter den nationalen und multinationalen Truppenteilen bedienen sich nur die britischen HQ und Stäbe des I. GE/NL Korps und des EUOKORPS der operativen NATO-Sprache Englisch.
- ▶ Der Grad der Integration in Zuständigkeiten und Aufgabenwahrnehmung ist beim I. GE/NL Korps am weitesten fortgeschritten (Deep Integration).¹⁶
- ▶ Der EUMS muß transparente und ausreichende Daten und Informationen über die gemeldeten HQ und Stäbe und die Leistungsfähigkeit ihrer Unterstützungskräfte erhalten. Um ihre Fähigkeiten für die militärische Einsatzführung realistisch und verlässlich einschätzen zu können, muß – über allgemeine Forderungen hinaus – ein gemeinsamer Fähigkeits- und Kriterienkatalog der EU erarbeitet werden, der zugleich als integraler Bestandteil des Überprüfungsprozesses und des künftigen Übungsgeschehens dient. Einstweilen wissen auch die EU-Nationen mehr über die NATO-Kommandostruktur als über die nationalen HQ der anderen EU-Mitgliedstaaten.
- ▶ Die autonome militärische Handlungsfähigkeit der EU bleibt insgesamt – auch im Lichte ihrer Führungsfähigkeit – mindestens bis 2003 begrenzt. Es ist offen, welche Nationen wann die Voraussetzungen für signifikante Beiträge zur Durchführung zeitkritischer oder komplexer Operationen im oberen Spektrum der »Petersberg«-Aufgaben schaffen können.

Bereits jetzt ist zu fragen, ob die EU gut beraten ist, ein nationales Überangebot an OHQ- und CC-Fähigkeiten aus Gründen der Rücksichtnahme zu akzeptieren und das beträchtliche Risiko einzugehen, daß am Ende alle Nationen mit der aufwendigen Schaffung EU-geeigneter Voraussetzungen

¹⁶ Siehe Generalleutnant Karsten Oltmanns, ebd., S. 78.

für jeden HQ-Kandidaten insgesamt überfordert werden oder in Verzug geraten und ein Mindestbedarf an kritischen Fähigkeiten nicht erreicht wird. Die WEU-Erfahrung spricht dafür, daß eine konzentrierte und qualitätsgerechte Ausstattung und Vorbereitung einer hinreichenden Zahl von HQ und Stäben mit Schwerpunkt auf dem Bedarf für Anfangsoperationen wichtiger ist als eine lange Kandidatenliste mit scheinbarer Redundanz und Flexibilität ohne die gebotene Substanz.

Andere HQ und Stäbe sollten ihr Augenmerk auf Verstärkung oder auf Ablösung für Folgeoperationen richten. Auch die im folgenden betrachteten gravierenden Ressourcenprobleme der Nationen im NATO-Rahmen legen diesen Schluß nahe.

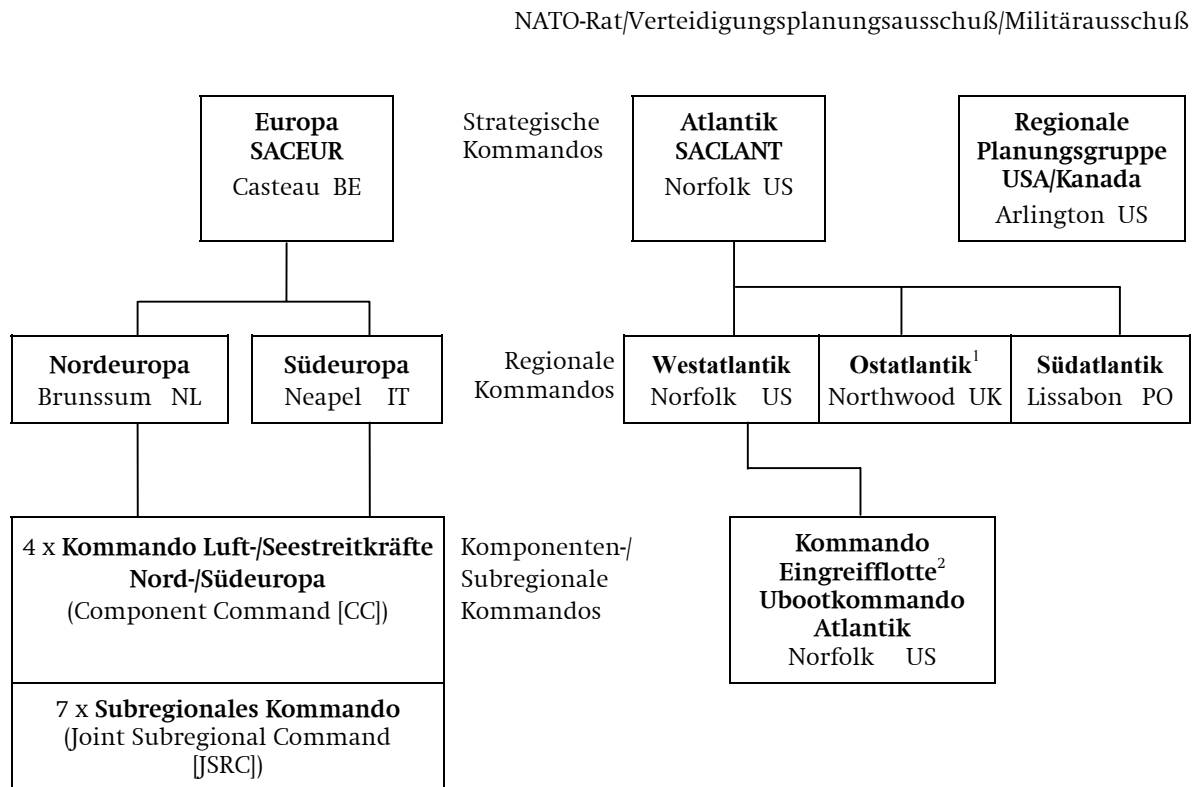
Das Potential der NATO für die Führungsfähigkeit der EU

Die Gipfelbeschlüsse der NATO und das neue »Strategische Konzept« von 1999 stellen auf Fortsetzung der militärischen Reform und Ausrichtung der Streitkräfte auf das erweiterte Aufgabenspektrum ab: Aufrechterhaltung der Fähigkeit zur Abschreckung und Verteidigung durch nukleare und konventionelle Streitkräfte, Stärkung der Kapazitäten für Nicht-Artikel 5-Krisenreaktionskräfte zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, Unterstützung der Weiterentwicklung der ESVI und der Konsultation und Zusammenarbeit mit NATO-Partnern, insbesondere zur Vorbereitung gemeinsamer Einsätze. Alle Aufgaben sollen aus einer gemeinsamen militärischen Struktur geleistet werden, die beweglich auf Bedarf und Auftrag reagieren kann. Die wesentlichen Folgerungen aus dem erweiterten Aufgabenspektrum für die militärische *Kommandostruktur der NATO* wurden mit ihrer Neuordnung (vgl. Abbildung 5, S. 30) gezogen. Sie trat nach rund fünfjährigen Vorarbeiten im September 1999 in Kraft, soll bis Ende 2003 vollständig realisiert sein und die NATO in die Lage versetzen, alle künftigen Aufgaben gleichermaßen wahrzunehmen, flexibel zu handeln und neue Mitglieder zu integrieren.¹⁷

Die Zahl der Kommandoebenen wurde von 4 auf 3, die Zahl der Regionen im Kommandobereich Europa von 3 auf 2 und die der Hauptquartiere insgesamt von 65 auf 20 reduziert; zahlreiche kleinere HQ wurden der Streitkräftestruktur zugeordnet. Die entscheidenden neuen konzeptio-

¹⁷ Zur NATO-Kommandostruktur und ihren Aufgaben siehe *NATO-Informations- und Pressedienst* (Hg.), NATO-Handbuch, Brüssel 1998, S. 279–311 (deutsche Ausgabe); Klaus Naumann, NATO's Military Posture in Future – Firm, Frank and Fluid, in: Report, (1999) 1, S. 5–11; in derselben Ausgabe siehe auch Wesley K. Clark, NATO Strategic Command – Allied Command Europe, S. 31–34; Harald W. Gehmann, Transforming NATO Defense Capabilities, S. 81–83; siehe auch NATO's Nations, Bonn: Mönch Publishing Group, Ausgabe 1/2001. 50th Anniversary SHAPE – Allied Command Europe, Bonn; Information Booklet on NATO, SHAPE and Allied Command Europe, SHAPE Public Information Office, September 2001.

Abbildung 5
Die neue NATO-Kommandostruktur



(siehe Abbildung 6)

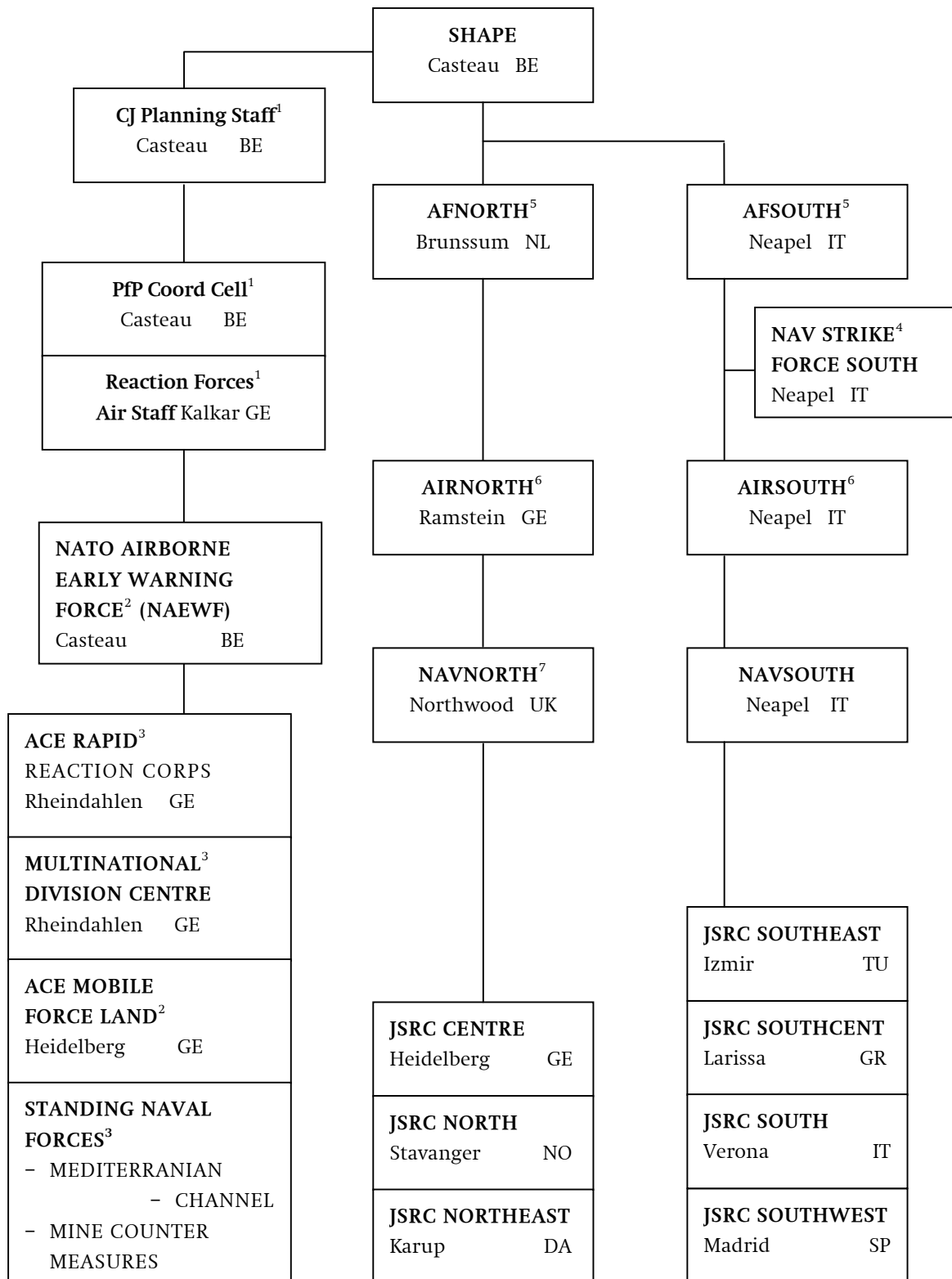
¹ Zgl. Kdo Seestreitkräfte (NAVNORTH) Nordeuropa (»Doppelhut«).

² Striking Fleet Atlantic (STRIKFLTANT) SACLANT direkt unterstellt; »Parent HQ« mit Kernstab (USS Mt. Whitney) für Bildung eines seegestützten CJTF HQ.

Streitkräftestruktur

nellen Elemente der Struktur sind ihre ausgeprägte regionale Orientierung und multinationale Besetzung und die Befähigung der Masse der HQ, multinationale teilstreitkraftübergreifende Operationen zu führen. Die regionalen und subregionalen Hauptquartiere sollen, unterstützt durch starke regionale Komponentenkommandos der Luft- und Seestreitkräfte, »Combined Joint«-Operationen führen können und sich nach Bedarf zwischen den und innerhalb der Regionen nach dem Prinzip »unterstützter/unterstützender Befehlshaber« (Supported/Supporting Commander) verstärken. Unterhalb der regionalen Ebene gibt es keine festen Grenzen und Verantwortungsbereiche und keine ständige Unterstellung von Truppen; diese werden für Planungen, Übungen und Operationen nach Lage und Auftrag von Fall zu Fall festgelegt.

Abbildung 6: Allierter Kommandobereich Europa



1 Bi-SC-Planungsstäbe unter SACEUR/SACLANT; nicht in Kdo-Struktur; 2 Teil der Streitkräftestruktur; SACEUR unterstellt; 3 Teil der Streitkräftestruktur; SACEUR unterstellt, wenn aktiviert; 4 Teil der Streitkräftestruktur; CINCSOUTH unterstellt; 5 Regionalkommando, zgl. »Parent HQ« mit Auftrag und Kernstab für Bildung CJTF HQ; 6 je ein »Deployable Combined Air Operations Center (DCAOC) als Teil der Kommandostruktur; statische CAOCs in der Streitkräftestruktur; 7 Zgl. Kdo Ostatlantik (»Doppelhut«).

Das Ringen um die neue Kommandostruktur hat Jahre in Anspruch genommen. Einigkeit bestand bald, daß eine permanente integrierte Struktur, auch als »Klebstoff« im Bündnis, mit der unveränderten Kernaufgabe erhalten werden müsse, die kollektive Verteidigungsfähigkeit der NATO gegen künftige Eventualitäten zu sichern. Sondierungen in Richtung einer Rumpfstruktur oder Ad-hoc-Lösungen als vorherrschendem Organisationsprinzip wurden verworfen.

Radikalen Einsparungen bei Personal, Investitionen und Betriebskosten standen im Kommando Europa (vgl. Abbildung 6, S. 31) die politischen Forderungen der Nationen nach Erhalt bzw. Errichtung von Hauptquartieren auf ihrem Territorium gegenüber. Nationale Hoheitsrechte erzwangen Kompromisse bei den Befugnissen der regionalen und subregionalen Befehlshaber. Die »kleineren« Bündnisnationen versuchten, die »Joint«-Fähigkeit »ihrer« JSRCs zu Lasten der zentralen Komponentenkommandos Luft/See zu stärken und die Kerne für landgestützte verlegbare CJTF HQ auf der subregionalen Ebene anzusiedeln statt bei den Regionalkommandos Nord- und Südeuropa. Die Verhandlung über die Besetzung der Schlüsselpositionen (flags to posts) durch die Nationen gestaltete sich außerordentlich schwierig. Frankreich wirkte an den Strukturberatungen zunächst gleichberechtigt mit, und die Wiederaufnahme seiner Mitarbeit in der integrierten Kommandostruktur rückte in greifbare Nähe. Dann aber scheiterte Frankreich mit seinem politischen Vorstoß in Richtung Spitzenbesetzungen an der Unvereinbarkeit der Standpunkte zur Besetzung der Position des NATO-Oberbefehlshabers Südeuropa und zur Organisation des Kommandobereichs im Mittelmeerraum. Frankreich entschied sich daraufhin, an der 1966 erfolgten Aufkündigung seiner Mitwirkung in der Kommandostruktur festzuhalten, und gab damit seinen Einfluß auf die weiteren Entscheidungen auf. Spanien und die Neumitglieder Tschechien, Ungarn und Polen traten der neuen integrierten Struktur bei.

Die jetzige Kommandostruktur der NATO ist das Ergebnis schwierigster politischer und militärischer Kompromisse; sie bleibt eine entscheidende Kraft für die Bündniskohäsion. Sie ist, wie die *Balkanoperationen* belegen, in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen, wenn sie von den beteiligten Nationen mit geeignetem Personal und der erforderlichen materiellen und finanziellen Ausstattung versehen wird, und sie eignet sich auch für die *Unterstützung EU-geführter Operationen*. Die aktuelle Kommandostruktur ist im System fortgeschrittener als die nationalen und multinationalen *Streitkräftestrukturen* – insbesondere der Führungselemente für die Heeresstreitkräfte – und deren qualitative Ausrichtung im Sinne der Schwachstellenanalyse von 1999 und des Forderungskatalogs der DCI.¹⁸ In dieser Hinsicht stehen NATO und EU vor dem gleichen Problem: dem Mangel an einsatzbereiten, verlegbaren multinationalen Heeresverbänden auf Korpsenebene und deren HQ und Stäben und damit an geeigneten Kandidaten für die Bildung von LCCs im Krisengebiet und deren Ablösung.

¹⁸ Siehe Defence Capabilities Initiative (DCI) des NATO-Gipfels 1999, in: NATO Handbook Documentation, S. 430–432.

Eine nachhaltige Verbesserung der NATO-Streitkräftestruktur, insbesondere zur Schaffung von zusätzlichen Korpsstäben hoher Einsatzbereitschaft neben dem ARRC und weiteren Korpsstäben niedrigerer Einsatzbereitschaft, würde neben der Bedarfsdeckung der NATO für die Führung von bis zu drei gleichlaufenden Operationen in Korpsgröße und von längerer Dauer auch der EU zugute kommen, zumal die an der Bildung von leistungsfähigen zusätzlichen Korpsstäben beteiligten NATO-Nationen weit überwiegend EU-Mitglieder sind.

Die Priorität der operativen NATO-Aufgaben und die Notwendigkeit ihrer Einpassung in die Parameter der veränderten Kommandostruktur haben die Arbeit am *CJTF-Konzept*¹⁹ sachlich gefördert, aber zeitlich verzögert, und die ursprüngliche Zielsetzung der NATO, *mindestens zwei* verlegbare CJTF-Kapazitäten zu schaffen, hat sich als zu ehrgeizig erwiesen. Ihre Schaffung hätte mit den notwendigen Kernstäben, Modulen, individuellen Verstärkungen und Unterstützungskräften mehrere Tausend zusätzliche Stellen erfordert, nachdem die Reform der Kommandostruktur gerade rund 3000 von etwa 17 000 Dienstposten eingespart hatte. Auch die Verwirklichung der Investitionen in die materielle Ausstattung der CJTF HQ, einschließlich verlegbarer Fernmelde- und Informationssysteme, erwies sich nach der ursprünglichen Planung als unrealistisch.

Die NATO hält am CJTF-Konzept fest. Es bietet – anders als die Option des Rückgriffs auf die HQ der strategischen, regionalen, Komponenten- und subregionalen Ebene – die notwendige Kombination von »combined/joint/deployable«-Fähigkeiten für zeitkritische Anfangsoperationen der NATO, insbesondere für Einsätze jenseits der NATO-Peripherie, und bleibt mit diesen Charakteristika und unter solchen Bedingungen auch eine wichtige Größe im Dispositiv des Bündnisses für die mögliche Unterstützung der EU durch verlegbare FHQ. Die Implementierung des CJTF-Ansatzes wird im Aufwand begrenzt und auf der Zeitachse gestreckt. Eine erste seegestützte CJTF HQ-Kapazität für die NATO, mit der USS Mt. Whitney als Kernstab, soll Ende 2002, eine land- oder seegestützte Kapazität Ende 2004 realisiert sein. Ob und wann es zu einer CJTF-Fähigkeit kommen soll, die nunmehr *maximal zwei* simultane Operationen erlaubt, ist noch nicht entschieden.

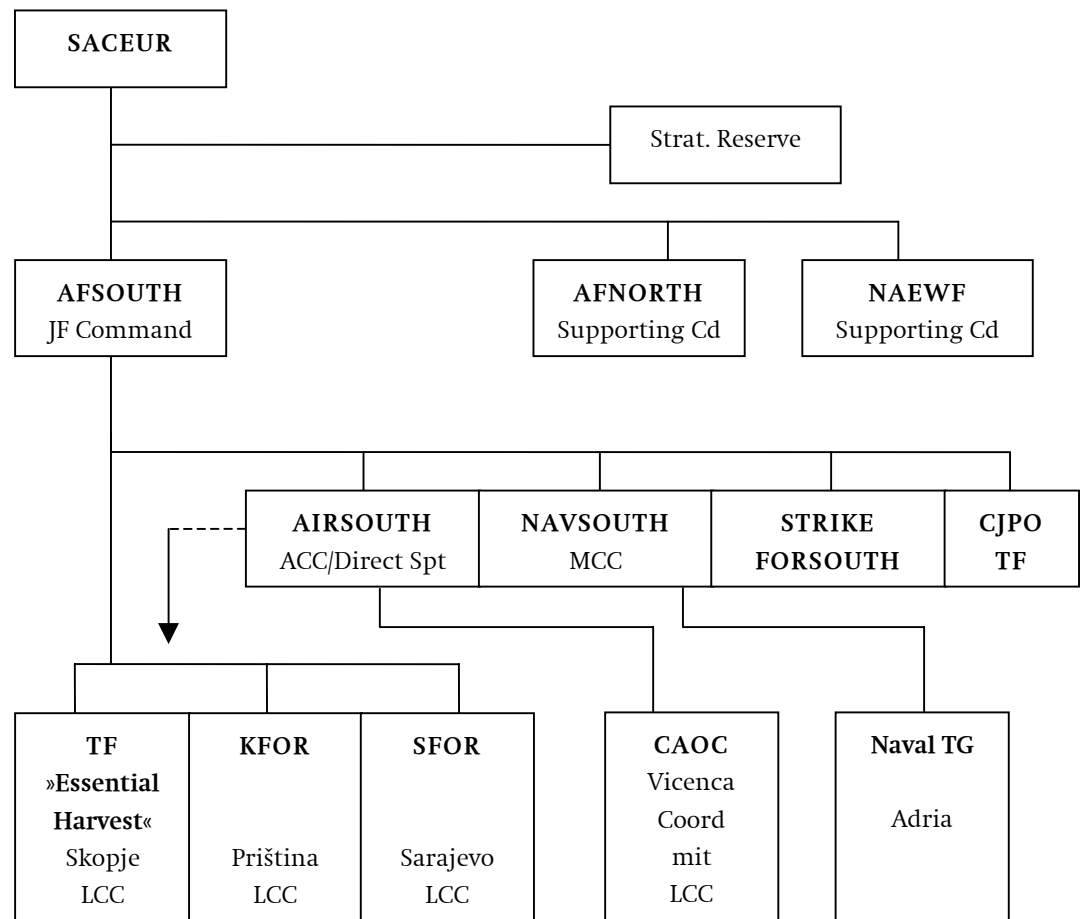
Die Langwierigkeit der Implementierung des *CJTF-Konzepts* seit seiner Initiierung 1994 hat sich auf die NATO-Reaktionsfähigkeit nicht entscheidend ausgewirkt. Die Kommandostruktur des Bereichs Europa bot in ihrer alten und bietet noch weitergehend in ihrer neuen Auslegung (Abbildung 6, S. 31) genügend Flexibilität für die Führung der Balkaneinsätze an der Peripherie des Bündnisses; die Führung von Luft- und Seeoperationen konnte weitgehend von den statischen HQ in Südeuropa geleistet werden. Die früheren Kommandobereiche Mitteleuropa und Nordwesteuropa, heute als Nordeuropa konsolidiert, und die sie tragenden Nationen trugen mit französischer Beteiligung und massiver US-Anfangsunterstützung personell und materiell zur Führung der Operationen auf dem Balkan bei. Die

¹⁹ Siehe hierzu General Wesley K. Clark, NATO Strategic Command, S. 31–34; zu ESDI-spezifischen Aspekten des CJTF-Konzepts und zur militärischen Zusammenarbeit NATO/WEU vgl. General Sir Rupert Smith, ebd., S. 37–39.

Kommandostruktur für die *NATO-Operationen seit 1992* wechselte ständig. Ihre einzige Konstante war die strategische Führung aller Einsätze durch SACEUR. »Baukasten«-Prinzip und Flexibilität für die Operationsführung werden auch in der heutigen Balkan-/Adria-Kommandostruktur deutlich (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7

Die NATO-Kommandostruktur Balkan/Adria (Stand August 2001)



Für die Operationen IFOR/SFOR seit 1996 wurden zunächst Kernstäbe des britisch geführten ARRC und des HQ LANDCENT (jetzt JSRC Centre) als LCC herangezogen, später der Stab EUROKORPS, ehe der Wechsel zu einem »Composition HQ« erfolgte. Den Kernstab für KFOR stellten ab Juni 1999 – wiederum im Wechsel zwischen Streitkräfte- und Kommandostruktur im 6-Monatsrhythmus – das ARRC, JSRC Centre, EUROKORPS, JSRC South/Southeast und JSRC North/Northeast. Der Übergang zum »Composition HQ« ist für Herbst 2001 vorgesehen. Den Nukleus für die Operation »Essential Harvest« in Mazedonien stellte Ende August 2001 Großbritannien.²⁰

²⁰ Siehe die Beiträge des früheren Kommandeurs des ARRC und ersten KFOR-Befehlshabers, General Sir Michael Jackson, *Forging Force Flexibility*, und des früheren SFOR-Befehlshabers General Montgomery C. Meigs, *NATO in Bosnia and Herzegovina*, in: NATO

Die grundsätzlichen Stärken der NATO-Kommandostruktur, auch für die Unterstützung von Operationen der EU, liegen in ihrer Präsenz, der Einsatzbereitschaft, teilstreitkraftübergreifenden und -spezifischen Expertise und den kohärenten Stabstrukturen ihrer Elemente, den personellen und materiellen Ressourcen und umfassenden Verbindungen, dem Zugang zu Informationen und in einer einheitlichen doktrinen, strukturellen, prozeduralen und sprachlichen Ausrichtung und Ausbildung, die eine starke Kultur der internen und externen Zusammenarbeit fördern, nicht zuletzt durch die Ausweitung der Kooperation auf die neuen Partner der Allianz und deren Einbeziehung in gemeinsame Operationen. Die »Air Space Management«-Kapazität ist hochentwickelt. Lage- und Umfeldbewußtsein für den euroatlantischen Raum sind ausgeprägt. Der Grad der Multinationalität in der integrierten Kommandostruktur ist signifikant (vgl. Abbildung 8 und Abbildung 9, S. 36).

Abbildung 8
Multinationalität im NATO-Kommandobereich EUROPA

HQ	Ort	BefHaber (* = Rotation)	Stellv. BefHaber (* = Rotation)	Zahl der Nationen im HQ	Anteil US/CA in %	%-Anteil der EU- Nationen	%-Anteil andere Europäer
SHAPE	BE	US	UK/GE*	16	28	61	11
AFNORTH	NL	GE/UK*	UK/GE*	14	26	67	7
AIRNORTH	GE	US	GE	13	21	69	10
NAVNORTH	UK	UK	NL/GE*	14	12	76	12
JSRC Centre	GE	GE/US*	US/GE*	12	16	75	9
North	NO	NO	US	9	18	39	43
Northeast	DA	DA	NL/IT*	9	2	84	14
AFSOUTH	IT	US	GR/TU*	15	22	70	8
AIRSOUTH	IT	US	TU/GR*	14	31	58	11
NAVSOUTH	IT	IT	SP	11	9	83	8
JSRC Southeast	TU	TU	US	10	21	13	66
Southcentre	GR	GR	US	11	27	67	6
South	IT	IT	GE/UK*	7	23	73	4
Southwest	SP	SP	PO	11	17	81	2
Europa gesamt (inkl. NAEWF, Spez. Stäbe, DCAOCs)				16	25	64	11

Der Personalanteil der NATO-Nationen an den fast 13 000 Dienstposten im Kommandobereich Europa schwankt zwischen den einzelnen HQ zum Teil erheblich. Die meisten Nationen konzentrieren ihre Personalabstellungen auf HQ in ihrer Region und dort wiederum auf HQ auf ihrem Territorium. Rund 30% der Dienstposten werden von Offizieren, 60% von Unteroffizieren und Mannschaften und 10% von zivilem Personal besetzt. Rund 30% aller Stellen gehören zum Aufgabenbereich Kommunikations- und Informationswesen (CIS).

50th Anniversary – 1949–1999«, Kean Publications Ltd., S. 225–227 bzw. S. 228–233.

Insgesamt stellen die USA 23% und Kanada 2% des Personals, von den EU-Nationen GE 18%, IT 12%, UK 10%, NL und GR je 5%, BE 4%, DA und SP je 3% und PO 1%. Der Anteil der Nicht-EU-Staaten beträgt 6% für TU, je 2% für NO und PL und je 1% für CZ und HU. 2% der Stellen wechseln unter den Nationen.

Die Masse des US-Personals im *Bereich Atlantik* nimmt NATO-Aufgaben neben nationalen Aufgaben in den kolozierten US-HQ in Norfolk wahr. Der US-Anteil an den etwa 1000 Dienstposten beträgt rund 38%, der von CA 8%. Von den EU-Nationen tragen UK 18%, PO 13%, GE 5%, NL und SP je 4%, DA 2%, BE und IT je 1% und GR weniger als 1% bei. Unter den Nicht-EU-Nationen beteiligen sich NO mit 2%, PL mit 1%, CZ, HU und TU mit weniger als 1%. Einige Posten werden wechselweise vergeben.

Abbildung 9
Multinationalität im Kommandobereich Atlantik

HQ	Ort	BefHaber	Stellv. BefHaber (* = Rotation)	Zahl der Nationen im HQ	Anteil US/CA in %	%-Anteil der EU- Nationen	%-Anteil andere Europäer
SACLANT	US	US	UK	16	66	29	5
WESTLANT	US	US	US	4	90	10	–
EASTLANT	UK	UK	NL/GE*	14	12	76	12
SOUTHLANT	PO	PO	SP	9	19	81	–
STRIKFLTLANT	US	US	US	11	32	64	4
SUBACLANT	US	US	US	1	100	–	–
Atlantik gesamt				16	46	49	5

FR, LU und IC sind in der integrierten Struktur nicht vertreten; FR unterhält jedoch Verbindungsmissionen oder stellt Verbindungsoffiziere bei ausgewählten HQ in beiden Kommandobereichen.

Die NATO-Partnerstaaten, darunter die EU-Staaten FI, IR, Ö und SW, beteiligen sich mit Stabsoffizieren an der »Partnership Coordination Cell« (PCC) in Casteau und den »Partnership Staff Elements« (PSEs), die in den HQ der strategischen und regionalen Ebene beider NATO-Kommandobereiche gebildet worden sind.

Die NATO erwartet von neuen Mitgliedern, daß sie der integrierten Struktur beitreten.²¹ Es ist zu erwarten, daß sich der Trend zur »Europäisierung« der NATO-Kommandostruktur fortsetzt; der Anteil der EU-Nationen dürfte daher weiter wachsen.

Zugunsten des Prinzips wie auch des Qualitätsmerkmals »Multinationalität« wird bei der Festlegung von Dienstposten ein nicht unerhebliches Maß an Inflation hingenommen. Die tatsächliche Besetzung nach den

²¹ Die Studie zur NATO-Erweiterung vom 3. September 1995 formuliert: »All new members should participate in an appropriate way in the command structure of the Alliance« (NATO Handbook Documentation 1999, S. 353). Sachgleich die Aussage des NATO-Gipfels 1999 im Membership Action Plan (MAP), Ziff. 17, ebd., S. 437.

»Peacetime Establishments« (PE) in beiden NATO-Kommandobereichen weist jedoch zum Teil erhebliche Lücken auf; rund 15% der Dienstposten sind unbesetzt. Während die Nationen ihre Quoten an Generals-/Admirals- und höheren Stabsoffizierstellen regelmäßig erfüllen, kommt es bei den niedrigeren Offiziers- und »Other Rank«(OR)-Besetzungen immer wieder zu erheblichen Schwierigkeiten. Lücken werden zum Teil durch freiwillige zusätzliche Personalabstellungen (Voluntary National Contributions [VNC]) anderer Nationen gedeckt, meist durch Länder, die ohnehin den Löwenanteil des militärischen Personals bereitstellen. Neben dem allgemeinen Trend zu Personalreduzierungen wirken sich auch die erheblichen zusätzlichen Ausbildungszeiten und -kosten für integriertes Personal und die annähernde Verdoppelung der Personalkosten für Verwendungen im Ausland ungünstig auf die Bereitschaft der Nationen aus, ausreichende Verpflichtungen zu übernehmen oder übernommenen Verpflichtungen nachzukommen. Alle Nationen legen für Auslandsdienstposten besondere Obergrenzen fest. Noch ist offen, ob die Kommandostruktur bis Ende 2003 ihre Sollstärke erreicht.

Die NATO und ihre integrierten Nationen haben ein *grundlegendes Personalproblem*. Die dauerhafte Alimentierung der operativen Einsätze auf dem Balkan, die Implementierung des CJTF-Konzepts, die Realisierung von zwei verlegbaren CAOCs im Bereich Europa, die Schaffung einer Vielzahl von mobilen CIS-Modulen und die nachhaltige Verbesserung der multinationalen Streitkräftestrukturen stehen in harter Konkurrenz mit dem Personalbedarf der Basisstruktur. Entsprechendes gilt für die Finanzierung von Investitionen und Betrieb.

Die mit den »Berlin plus«-Beschlüssen der NATO und parallelen EU-Entscheidungen vorgesehene »Identifizierung von europäischen Führungsoptionen für EU-geführte Operationen, einschließlich der weiteren Entwicklung der Rolle des Stellvertretenden Befehlshabers Europa (DSACEUR) zur vollen und wirksamen Wahrnehmung seiner Europäischen Verantwortlichkeiten« ist im NATO-/EU-Konsultationsprozeß noch nicht zustande gekommen; ein gemeinsames NATO-Angebot liegt noch nicht vor.

Es könnte zu gegebener Zeit in Abstimmung mit der EU folgende grundsätzliche Elemente und wesentliche Möglichkeiten enthalten:

- ▶ DSACEUR, unterstützt durch DSACLANT, als »Strategischer Koordinator« zwischen NATO und EU, insbesondere in den Bereichen strategische Planung (CJPS) und Koordination der Streitkräfteentwicklung (u.a. Einsatzbereitschaft, Ausbildung und Übungen, Interoperabilität, Organisation von verfügbaren NATO-Mitteln und -Fähigkeiten für die EU).²² Diese Koordinationsaufgabe zur Unterstützung der EU und Kohärenz der EU-/NATO-Planung ist – in der EU-Terminologie – der Aufgabe der »strategischen Leitung« zuzurechnen, bestünde hauptsächlich in der Unterstützung des EU-Militärstabes und außerhalb der militärischen EU-

²² Zur Rolle von DSACEUR und SHAPE im ESDI/ESVP-Kontext siehe General Joseph Ralston, »For the EU and NATO, a Welcome New Military Partnership«, in: International Herald Tribune (Paris), 24.11.2000.

Kommandokette und wäre von der möglichen Ernennung des DSACEUR oder DSACLANT als OpCdr einer EU-Operation unabhängig.

- ▶ DSACEUR als primärer Kandidat der NATO für die Aufgabe *OpCdr* mit Kernstab von SHAPE als *OHQ*; DSACLANT als Kandidat für den OpCdr einer vorwiegend maritimen Operation mit Kernstab aus der Kommandostruktur Atlantik.
- ▶ Als Alternative zu DSACEUR/DSACLANT auch europäische Befehlshaber oder Stellvertreter auf der regionalen Kommandoebene als *OpCdr* mit ihren HQ als Kernstäben für *OHQ*; nach Expertise und Stabsgliederung eignen sich die HQ Nord- und Südeuropa vorwiegend für »Joint«-Einsätze und die Kommandos Ost- und Südatlantik für vorwiegend maritime Operationen.
- ▶ Regionale Kommandos Nord- und Südeuropa als Aufstellungs-HQ (*Mounting HQ*) für CJTF HQ mit Kernstab für ein verlegbares *EU-FHQ* unter einem europäischen *FCdr*, soweit erforderlich eingeschifft (mit reduziertem Personal).
- ▶ Komponentenkommandos der Luft- und Seestreitkräfte Nord- und Südeuropa zur Verstärkung von EU-FHQ oder zur Bildung von ACCs (ggf. einschl. CAOC) bzw. MCCs unter europäischer Führung.
- ▶ Die JSRCs der Bereiche Nord- und Südeuropa – wegen ihres (zum Teil weit) überwiegenden Anteils an Heerespersonal (land heavy) – vorwiegend zur Bildung von LCCs unter europäischer Führung und zur Verstärkung von FHQ. JSRCs kommen aber bei entsprechendem Vorlauf für kleinere Operationen grundsätzlich auch als Kern für ein FHQ oder für dessen Ablösung in Betracht.

Die NATO dürfte bei Konkretisierung ihres Angebots an die EU für Führungsoptionen an ihrem Grundsatz festhalten, daß ihre Unterstützungsleistungen nach dem Prinzip »trennbarer, aber nicht getrennter« Fähigkeiten (*separable but not separate*) und fallweise erfolgen.²³ Sie dürfte ebenfalls auf mögliche Einschränkungen durch Kräftebindung oder vorrangige Aufgaben (Art. 5) und ihre begrenzte Fähigkeit zur Bildung verlegbarer CJTF HQ und LCC verweisen, solange die landgestützte CJTF-Komponente und die Steigerung der Einsatzbereitschaft auf der Ebene der multinationalen Heereskorps nicht realisiert sind.

Bei Ernennung europäischer Befehlshaber aus der NATO-Kommandostruktur muß die EU darüber befinden, ob dafür nur EU-Europäer oder ggf. auch andere Europäer in Betracht kommen. Welche europäischen Führungsoptionen aus der NATO- und Streitkräftestruktur unter den identifizierten Möglichkeiten ausgewählt werden und in welcher Kombination mit nationalen und multinationalen HQ und Stäben des EU-Katalogs, bleibt dem Ergebnis von EU-/NATO-Konsultationen im Einzelfall vorbehalten.

²³ Siehe NATO-Gipfelerklärung vom 11. Januar 1994 in Brüssel, Ziff. 6-9, und das Communiqué des NATO-Ministerrats in Berlin vom 3. Juni 1996, Ziff. 6/7, in: NATO Handbook Documentation 1999, S. 328/329 und S. 372/373; Communiqué des NATO-Gipfels in Washington, 24. April 1999, Ziff. 9/10, in: European Defence: Core Documents (Chaillot Paper 47), S. 22/23.

Eine »eigene« militärische Kommandostruktur für die EU?

Wer Abhängigkeiten und Unwägbarkeiten des Rückgriffs auf nationale, multinationale oder NATO-Ressourcen oder den Mangel an Transparenz und die derzeitigen Unzulänglichkeiten und Defizite in der HQ-Angebotslage nach Verfügbarkeit, Eignung und Multinationalität für die Bildung von EU-Kommandoketten zum Maßstab nimmt, könnte in der Bildung einer eigenen permanenten EU-Kommandostruktur eine plausible Alternative sehen. Sie böte auf den ersten Blick weniger Abhängigkeit von externen Faktoren, mehr kollektiven Einblick und Einfluß, größere Planungssicherheit und Kohärenz, ein eindeutiges europäisches Profil und wirkliche »Autonomie« in der Durchführung von Entscheidungen. Eine stehende Kommandostruktur könnte zudem den EU-Nationen, die in den militärischen Strukturen der NATO und der multinationalen europäischen Streitkräfte nicht vertreten sind oder keine eigenen HQ und Stäbe mit Kernfähigkeiten für die EU-Einsatzführung zur Verfügung stellen können, einen verbesserten Status und eine militärische Dauerpräsenz in einer Kommandostruktur verschaffen.

Diese Alternative einer eigenen EU-Kommandostruktur stieße jedoch auf erhebliche Hindernisse:

- ▶ Sie würde bei einem angemessenen quantitativen und qualitativen Fähigkeitsprofil (einschließlich Durchhaltefähigkeit) einen personellen, materiellen und finanziellen Aufwand erfordern, der die Leistungsfähigkeit der EU-Nationen überschreitet – es sei denn, sie nähmen drastische Abstriche an ihren derzeitigen nationalen, multinationalen und NATO-Planungen und Leistungen vor. Damit aber ist nicht zu rechnen.
- ▶ Falls beschlossen, dürften die Verhandlungen über eine gemeinsame Kommandostruktur und deren Implementierung Jahre in Anspruch nehmen und das Herstellen einer militärischen Führungsfähigkeit der EU nicht beschleunigen.
- ▶ Eine ständige EU-Kommandostruktur mit dem alleinigen Zweck, Vorsorge für die Führung von Petersberg-Operationen zu treffen, wäre nicht auszulasten, solange sie sich nicht im Einsatz befindet. Für das notwendige und mögliche Maß an Vorausplanung (advance planning) reichen Planungskapazitäten aus. Die integrierte Kommandostruktur der NATO wäre ohne die Vielfalt ihrer Daueraufgaben nicht zu rechtfertigen.
- ▶ Eine ständige EU-Kommandostruktur müßte konsequenterweise neben der Vorbereitung von Einsatzaufgaben zusätzliche »Routine«-Aufgaben übernehmen, um den effizienten Betrieb einer Großorganisation zu rechtfertigen. Mit einer Ausweitung stieße die EU jedoch an die kritische Grenze von »unnötigen Verdoppelungen« und in den sensiblen Bereich der Aufgabenabgrenzung und -wahrnehmung im Verhältnis zur NATO. Derzeit überschneiden sich die militärischen Aufgaben von NATO und EU nur im Bereich von »Crisis Response Operations« und »Petersberg«-Aufgaben im Krisenmanagement. Eine Ausdehnung der EU-Aufgaben in die Kernfunktionen der NATO und derzeitigen »Domänen« der Abschreckung und Verteidigung oder der Partnerschaft für den Frieden

würde völlig neue politische Fragen für die derzeitige Statik der europäischen Sicherheit aufwerfen – Fragen, die mit den jüngsten Gipfelbeschlüssen der NATO und EU von Washington bis Nizza beantwortet und entschieden worden sind und auf absehbare Zeit geklärt scheinen.

Die Bildung einer eigenen militärischen Kommandostruktur der EU träge also nicht nur auf gravierende praktische Probleme, sie würde auch den Nerv der gerade und mühsam erreichten politischen Kompromisse berühren. Sie würde nicht nur im Bündnis, sondern auch in der Union neue Grundsatzfragen aufwerfen, und hier insbesondere zum jeweiligen Verhältnis von transatlantischer und europäischer Zusammenarbeit, von Integration und Souveränität, kollektiven Verpflichtungen und freiwilligen Leistungen, gemeinschaftlichen und intergouvernementalen Zuständigkeiten sowie den Gewichten von ziviler und militärischer Krisenvorsorge.²⁴ Im Feld der ESVP ist die Zeit für diese Debatte nicht reif, und nach Lage der Dinge ist auch nicht zu erwarten, daß die nächste Regierungskonferenz im Jahre 2004 in dieser Hinsicht radikale Änderungen beschließt. Realistischer scheinen Fortentwicklungen des derzeitigen ESVP-Ansatzes mit strukturellen Modifizierungen, zusätzlichen Planvorgaben, einer Stärkung des Überprüfungssystems und konkreten Entscheidungen für rüstungspolitische Vorhaben und die europäische Zusammenarbeit zur Verbesserung kritischer strategischer Fähigkeiten. In diesem Zusammenhang dürften auch Forderungen zur Festlegung von Konvergenzkriterien und gemeinsamen Budget- und Investitionszielen (»Input«-Indikatoren) um so lauter werden, je unbefriedigender die militärische »Output«-Bilanz Ende 2003 ausfällt.²⁵

Die Formel von der »schrittweisen Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, wenn der Europäische Rat so entscheiden sollte« (Art. 17 Abs. 1 des EU-Vertrags) dürfte auf absehbare Zeit das Einigungspotential in der EU zutreffend beschreiben. »Große Sprünge« sind nicht zu erwarten.²⁶ Es bleibt auch abzuwarten, wie die bevorstehende Erweiterung von EU und NATO die Kongruenz und Inkongruenz der Mitgliedschaften und die Zusammenarbeit beider Organisationen beeinflusst.

Die EU sollte deshalb ihre Anstrengungen im militärischen Bereich auf die Realisierung der Planziele von Helsinki wie auch der Vereinbarungen mit der NATO konzentrieren. Es ist absehbar, daß sie mit der Entwicklung autonomer und vor allem strategischer Fähigkeiten erheblich über 2003 hinaus befaßt sein wird. Ob im Zeitraum bis 2010 externe oder EU- und

²⁴ Vgl. die GASP- und ESVP-Analysen von Elfriede Regelsberger, Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik nach Nizza – begrenzter Reformeifer und ausservertragliche Dynamik, in: *Integration*, (2001) 2, S. 156–166, und Martin Kremer/Uwe Schmalz, Nach Nizza – Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, ebd., S. 167–178.

²⁵ Zu Vorschlägen in dieser Richtung siehe den Beitrag von Gilles Andreani/Christoph Bertram/Charles Grant, *Europe's Military Revolution*, London: Centre for European Reform, 2001. Zur Frage des Nutzens von Input- und Output-Indikatoren siehe die Beiträge in: *Heisbourg*, *European Defence: Making It Work* (Chaillot Paper 42), S. 73–108.

²⁶ So John Pinder in seiner Analyse, Der Vertrag von Nizza – Wegbereiter eines föderalen oder intergouvernementalen Europa?, in: *Integration*, (2001) 2, S. 79.

NATO-interne Entwicklungen eintreten, die die Schaffung einer eigenen militärischen Kommandostruktur der EU nahelegen und realisierbar erscheinen lassen, ist eine spekulative Frage. Ein Scheitern des derzeitigen »dualen« Ansatzes der EU würde eine neue Lage schaffen, aber auch politische Probleme aufwerfen, die über Fragen der militärischen Einsatzführung im Rahmen der ESVP weit hinausgehen.

Zur Frage des »nationalen Einflusses« in alternativen Modellen der militärischen Einsatzführung

Nationaler Einfluß auf EU-geführte militärische Operationen wird grundsätzlich, primär und direkt *außerhalb, nicht innerhalb der Kommandokette* ausgeübt.

Das ESVP-Regelwerk unterscheidet – wie in der NATO – eindeutig zwischen der *Wahrnehmung nationaler Interessen* durch weisungsgebundene nationale Vertreter in Gremien für gemeinsame Konsultation und Entscheidung und der *Ausübung internationaler Funktionen* durch beauftragte Personen und Organisationselemente, die an nationale Positionen nicht gebunden und nationalen Weisungen nicht unterworfen sind. Es wäre naiv und wirklichkeitsfremd zu behaupten, daß gegen diesen notwendigen und klaren Grundsatz nicht auch verstoßen würde. Gegen eine Umgehung der Regeln oder den Versuch dazu ist freilich kein denkbares Kommandostrukturmodell gefeit.

Entscheidend für die Beeinflussung der Durchführung militärischer Einsätze im Sinne der berechtigten Interessen der Mitgliedstaaten ist zunächst das Einbringen nationaler Standpunkte und Vorschläge in den *Prozeß der gemeinsamen Planung, Konsensbildung und Entscheidung vor Beginn einer Operation*, vor allem:

- ▶ Bei Beratung und Verabschiedung von Operationskonzept und -plan und deren wesentlichen Elementen, einschließlich »Command and Control«, in den zuständigen *Gremien in Brüssel*. In dieser Phase und in diesem Rahmen sollten auch wichtige etwaige nationale Vorbehalte oder Einschränkungen, insbesondere rechtlicher Natur, im Hinblick auf den Waffengebrauch und die Anwendung der »Rules of Engagement« durch die Kontingente der Mitgliedstaaten geltend gemacht werden.
- ▶ Bei Beratung der Beteiligung der Nationen an den Einsatzkräften und am Personal der HQ und Stäbe im »Force Generation«-Prozeß des ernannten OpCdr mit den beauftragten Vertretern der Mitgliedstaaten. In diesen Rahmen gehören auch so wesentliche Einzelheiten wie die Transportplanung, die Raumordnung im Einsatzgebiet, die Gliederung und Einteilung der Truppen, logistische und sanitätsdienstliche Zuständigkeiten.

Alle EU-Nationen sind in den Gremien auf der politisch-strategischen Ebene gleichberechtigt vertreten, auch dann, wenn sie sich nicht an den Einsatzkräften beteiligen. Es versteht sich, daß die Überzeugungs- und die Durchschlagskraft nationaler Positionen in diesen Prozessen maßgeblich auch von dem *Beitrag* abhängen, den die Mitgliedstaaten leisten, vor allem

für die Kräfte im Einsatzraum, aber auch für die Bereitstellung der Führungselemente.

Auch im *Konsultationsprozeß während laufender Operationen* sind Präsenz und Leistung der nationalen Einsatzkräfte von erheblichem politischem Gewicht. Dies kommt auch formal in der Grundsatzentscheidung zum Ausdruck, daß alle EU-Nationen das Recht haben, bei Beratungen des »Committee of Contributors«, das dem PSC und EUMC während des Einsatzes mit Auffassungen und Empfehlungen zuarbeitet, »anwesend« zu sein. Das Recht auf aktive Mitwirkung in diesem Prozeß wird jedoch ausdrücklich nur den Truppenstellern zugesprochen, auch Nicht-EU-Mitgliedstaaten, sofern sie »bedeutende militärische Kräfte« zur Verfügung stellen.²⁷

Ein wichtiges weiteres Element der formalen Wahrnehmung nationaler Aufgaben und Interessen ist die Ernennung und Entsendung von *nationalen Beauftragten bei den HQ* und Stäben der Kommandokette nach Bedarf. Im Einsatzgebiet wird diese Funktion am zweckmäßigsten durch den nationalen Befehlshaber wahrgenommen, dem die eigenen Einsatzkräfte truppendienstlich unterstellt sind, der alle Befehlsbefugnisse hat, die nicht ausdrücklich durch »Transfer of Authority« für den Einsatz auf internationale Befehlshaber übertragen worden sind, und der dafür verantwortlich ist, daß die Einhaltung der getroffenen Entscheidungen und Vereinbarungen aus nationaler Sicht überwacht wird.

Von dem in *internationale Funktionen* entsandten Personal wird nicht erwartet, daß es »mit Eintreffen seinen nationalen Hut an der Garderobe abgibt«. Nationaler Einfluß kann aber nicht offiziell ausgeübt oder gar eingeklagt werden, er läßt sich nur auf persönlicher Basis und indirekt geltend machen. Diese Art von Einfluß lebt weniger von der Zahl der nationalen Mitarbeiter in einem Stab als von ihrer Persönlichkeit, Kompetenz, Einsatzbereitschaft und Kommunikationsfähigkeit und damit dem Gewicht, das sie in die gemeinsame Stabsarbeit und Vorbereitung von Führungsentscheidungen einbringen. »Gute Leute« bringen in diese Prozesse auch nationale Informationen, Kenntnisse, Standards, Traditionen, Anliegen und Interessen ein, ohne das gemeinsame Interesse aus dem Auge zu verlieren. Diese »Spezies« zieht wichtige Aufträge und Arbeiten magnetisch an und übt überproportional großen Einfluß aus, nicht selten größeren Einfluß als die Inhaber höherer Funktionen in der Hierarchie. Entscheidend sind persönliches Geschick und Selbstdisziplin im Einbringen nationaler Interessen, deren Einordnung in die Gemeinschaftsziele und strikte Loyalität gegenüber internationalen Vorgesetzten, solange sich ihre Befehle und Entscheidungen im Rahmen der Gesetze und politischen und militärischen Vorgaben bewegen. Wer seine internationale Funktion für die Durchsetzung nationaler Interessen mißbraucht und das Gemeinwohl und die Interessen anderer Nationen mißachtet, verliert an Autorität. »Doppelhüte«, das heißt die gleichzeitige Wahrnehmung von interna-

²⁷ Siehe Bericht vom ER Nizza, Anlage VI zu Anlage VI, Ziff. III. (c), in: European Defence: Core Documents (Chaillot Paper 47), S. 203.

tionalen und nationalen Führungsaufgaben durch eine Person, sollten eher die Ausnahme bilden. Soweit von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, muß vom Dienstposteninhaber erwartet werden, daß er jederzeit erkennen läßt, in welcher Funktion er handelt. Die räumliche Trennung von Büros und Unterstützungspersonal bietet dafür die beste Gewähr.

Diese grundsätzlichen Betrachtungen zur offiziellen oder persönlichen Wahrnehmung von nationalem Einfluß gelten unabhängig von der Frage, wie eine EU-Kommandokette gebildet wird. Jedes denkbare Modell – auch eine eigene EU-Kommandostruktur – würde auf das Prinzip von »Kern und Mantel«-Bildung hinauslaufen, wenn eine angemessene Korrelation zwischen den Beiträgen der Nationen zu den Einsatzkräften und ihrer Beteiligung an Führungs- und Stabsfunktionen hergestellt werden soll. Die EU-Nationen befinden sich jedoch in unterschiedlichen Ausgangspositionen, und dies dürfte ihre *Präferenzen* beeinflussen, immer vorausgesetzt, daß reale Alternativen für die Bildung von Kommandoketten existieren, die gleichermaßen verfügbar und geeignet sind:

- ▶ Die Nationen in der integrierten NATO-Kommandostruktur und in existierenden multinationalen Streitkräftestrukturen dürften tendenziell daran interessiert sein, vorrangig ihre personellen, materiellen und finanziellen Investitionen in diese Strukturen zu nutzen und damit Leistungen in Anspruch zu nehmen, zu denen sie beitragen und für die sie bereits bezahlt haben. Die Nutzung dieser Option würde den zusätzlich erforderlichen nationalen Aufwand begrenzen und den betroffenen Nationen einen gewissen »Startvorteil« hinsichtlich ihrer Beteiligung und Repräsentanz in der EU-Kommandokette bieten.
- ▶ Diejenigen Nationen, für die diese Voraussetzungen nicht oder nur teilweise zutreffen, die »Doppelinvestitionen« nicht leisten müßten oder über starke nationale Kernstab-Kapazitäten verfügen, könnten primär für die Nutzung nationaler Ressourcen plädieren, je nach Lage und geplantem Auftrag auch nach dem »framework nation«-Konzept.
- ▶ Denkbar wäre auch der Versuch, diese beiden Optionen in geeigneter Weise zu kombinieren, um Anforderungen und Lasten zu teilen und das EU-Profil auch in der Einsatzführung zu verdeutlichen.
- ▶ Für die EU-Nationen außerhalb der NATO und der multinationalen Strukturen und ohne eigene nationale Kernfähigkeiten stellt sich bei Entscheidungen zur Einsatzführung vor allem die Frage, wie sie ihren »Startnachteil« in Beteiligung und Repräsentanz durch Personalverstärkung der Kernstäbe angemessen korrigieren können. Die Schaffung einer eigenen permanenten EU-Kommandostruktur bei gleichberechtigtem Zugang aller Mitgliedstaaten böte die grundlegendste Verbesserung für solche ungebundenen Staaten. Als Alternative könnten sie den existierenden integrierten Strukturen formell beitreten, eigene nationale HQ-Kernfähigkeiten aufbauen oder für eine dauerhafte personelle Mindestpräsenz bei anderen Strukturen auf der Grundlage besonderer Vereinbarungen sorgen.

Schlußfolgerungen

Die wesentlichen Voraussetzungen für die Fähigkeit der Union, im Rahmen der ESVP auch über militärische Einsätze im Spektrum der Petersberg-Aufgaben zu entscheiden und deren *politische Kontrolle und strategische Leitung* zu übernehmen, dürften in absehbarer Zeit geschaffen sein, genauer: sobald der EU-Militärstab seine volle Arbeitsbereitschaft hergestellt hat und die Krisenmanagement-Verfahren einem ersten Übungstest unterzogen worden sind.²⁸

Für die *autonomen Handlungsmöglichkeiten* der EU bedeutet die Herstellung einer militärischen Führungsfähigkeit auf militärstrategischer, operativer und taktischer Ebene unter *Nutzung nationaler und multinationaler Kerne und Verstärkungen* eine zentrale Herausforderung. Die EU hat aus den Erfahrungen der WEU ihre Schlüsse gezogen: ein konkretes politisches Planziel wurde festgelegt, der militärische Bedarf auf der Grundlage gemeinsamer Vorgaben und Annahmen ermittelt. Die wesentlichen konzeptionellen Parameter für die Elemente der militärischen Führungsstruktur liegen vor, und über die Grundsätze der Planungs-, Überprüfungs- und Bewertungsprozesse wurde entschieden.

Es fehlt dagegen im Bereich »command and control« bislang vor allem ein *Fähigkeitskatalog* für die Hauptquartiere und Stäbe auf allen Ebenen, der die *Verfügbarkeits-, Eignungs- und Multinationalitäts-Kriterien* hinreichend beschreibt, und an detaillierten *nationalen Informationen* über die angebotenen Führungselemente und deren Unterstützungsstruktur. Es mangelt mithin an »Transparenz, Einfachheit und Klarheit«, die der beschlossene »Review«-Mechanismus ausdrücklich einfordert.²⁹ Damit fehlen bislang auch die Grundlagen für die Entwicklung eines Konzepts für das Zusammenwirken von Kernstäben und Verstärkungen bei Herstellung der Einsatzbereitschaft, die zielgerichtete und koordinierte Planung zur Steigerung ihrer Leistungsfähigkeit und die Überprüfung und Bewertung dieses Prozesses.

Dem *numerischen Überangebot* an nationalen HQ in Teilbereichen des Bedarfs stehen kritische Lücken an anderer Stelle und zum Teil *erhebliche qualitative Mängel* der gemeldeten HQ-Komponenten gegenüber. Bei absehbar begrenzten personellen, materiellen, infrastrukturellen und finanziellen Ressourcen besteht die Gefahr, daß sich die Nationen verzetteln und übernehmen, der operative Mindestbedarf der EU nicht oder jedenfalls nicht zeitgerecht erreicht wird und daß insbesondere der derzeit gravierendste Mangel nicht beseitigt werden kann: für kritische Anfangsopera-

²⁸ Der Generaldirektor des EU-Militärstabes, Generalleutnant Rainer Schuwirth, mißt dem Stab derzeit eine »begrenzte Arbeitsfähigkeit« zu. Die »Formung des Stabes« werde »sicher noch bis zum Jahresende dauern« (Ende 2001); siehe Ortsgespräch – Erste Schritte im Militärstab der Europäischen Union, in: Europäische Sicherheit, (2001) 9, S. 12.

²⁹ Siehe Bericht vom ER Nizza, Beilage zu Anlage I zu Anlage VI, in: European Defence: Core Documents (Chaillot Paper 47), S. 182.

tionen geeignete, schnell verfügbare und verlegbare »Joint Force HQ« und Komponentenkommandos und ihre unmittelbaren Unterstützungselemente einschließlich der kritischen Fernmelde- und Informationssysteme.

Die *autonome militärische Führungsfähigkeit der EU bestimmt und begrenzt ihre autonome militärische Handlungsfähigkeit* selbst dann, wenn alle anderen Voraussetzungen gegeben sind. Je kürzer die geforderte Reaktionszeit, je intensiver, komplexer, aufwendiger und langwieriger die Operation, je schwieriger die Bedingungen im Einsatzgebiet und je größer dessen Entfernung von der europäischen Basis, desto begrenzter ist die derzeitige militärische Führungsfähigkeit der EU bei Rückgriff auf nationale und multinationale Kapazitäten. Dies dürfte sich kurzfristig nicht grundlegend ändern. Eine autonome Fähigkeit der EU im Jahre 2003 zur Durchführung von militärischen Operationen in der Größenordnung des »Headline Goal« ist insgesamt wenig realistisch,³⁰ und selbst das Erreichen der Ziele nach 2003 setzt voraus, daß den Mitgliedstaaten ein *konzentriertes und koordiniertes Programm mit klaren sachlichen und zeitlichen Prioritäten* abverlangt wird.

Das *Potential der NATO* für die Unterstützung der militärischen Führungsfähigkeit der EU ist dem nationalen und multinationalen Potential der EU-Mitgliedstaaten überlegen. Bei Rückgriff auf europäische Elemente der NATO-Kommandostruktur und deren kollektive Mittel steigt die Fähigkeit der EU zur Führung von Operationen, insbesondere im oberen Spektrum der Petersberg-Aufgaben, erheblich. Die europäische Beteiligung in der integrierten Struktur ist hoch, die Tendenz steigend.

Die tatsächliche *Verfügbarkeit* der NATO-Kommandostruktur zugunsten der EU hängt letztlich von der Zustimmung des NATO-Rats ab, gegebenenfalls aber auch von der Bindung durch eigene Operationen der Allianz. Die derzeitige *Leistungsfähigkeit* verfügbarer Elemente nimmt mit der Nähe des Einsatzraums zur NATO-Peripherie und der Möglichkeit zu, statische Hauptquartiere und ihre Unterstützungsapparate zu nutzen. Eine zeitkritische Verlegung von Führungsstrukturen der operativen und taktischen Ebene über große Entfernungen würde auch die NATO vor erhebliche Probleme stellen, solange eine robuste, *verlegbare landgestützte CJTF HQ-Fähigkeit* und die *Verbesserung der multinationalen Streitkräftestrukturen* auf der Komponentenebene nicht verwirklicht worden sind. In dieser Kategorie steht die EU also vor einem doppelten Problem. Es kann nur mittelfristig und unter der Voraussetzung gelöst werden, daß NATO und EU und ihre Mitgliedstaaten konzentriert und koordiniert auf die Beseitigung dieser *zentralen Schwachstelle* hinarbeiten und die dafür erforderlichen Ressourcen aufbringen. In enger Zusammenarbeit sollte deshalb auch der »level of ambition« klargestellt, das heißt die Frage beantwortet werden, wie viele gleichlaufende größere und längere Operationen realistischerweise überhaupt ermöglicht werden sollen.

³⁰ In diesem Sinne siehe *International Institute for Strategic Studies (IISS)* (Hg.), *Strategic Survey 2000/2001*, London 2001, darin: Widening Western Europe's Horizons, but Slowly, S. 97–108, insbesondere S. 98, und Klaus *Wiesmann*, Die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Ambitionen und Realitäten in: *Europäische Sicherheit*, (2001) 5, S. 17–21.

Die NATO-Staaten müssen sich politisch darauf verständigen, ihr *Gipfelangebot von Washington* zu konkretisieren, damit eine *grundsätzliche Vereinbarung mit der EU* über die Modalitäten der militärischen Zusammenarbeit zustande kommt, die die künftigen Unterstützungsmöglichkeiten für EU-geführte militärische Einsätze durch die Allianz identifiziert. Das Fehlen einer festen Vereinbarung schließt nicht aus, daß es im aktuellen Bedarfsfall zu einer NATO-Unterstützung der EU kommt. Das Zustandekommen einer solchen Unterstützung wäre aber erschwert, könnten sich Konsultationen und Planungen nicht auf gemeinsame Vorbereitungen stützen.

Die Schaffung einer *eigenen EU-Kommandostruktur* ist auf absehbare Zeit nicht zu erwarten. Zwar könnte sie die bestehende Abhängigkeit der EU von nationalen, multinationalen und NATO-Kapazitäten für die Einsatzführung verringern, mehr gemeinsame Planung und ein sichtbares europäisches Gemeinschaftsprofil ermöglichen. Sie könnte außerdem allen EU-Mitgliedstaaten eine permanente Strukturpräsenz sichern, auch denen, die derzeit nicht in NATO- oder multinationale Strukturen eingebunden sind und keine nationalen Kernfähigkeiten für die EU-Einsatzführung stellen können. Hinsichtlich des *nationalen Einflusses* in alternativen Kommandostrukturen bleibt allerdings festzuhalten, daß dieser in allen Modellen grundsätzlich, primär und direkt außerhalb, nicht innerhalb der militärischen Führungsstruktur ausgeübt werden muß.

Eine eigene Kommandostruktur entspräche nicht dem derzeitigen und absehbaren politischen Einigungspotential im Rahmen der ESVP und der vereinbarten Aufgabenabgrenzung zwischen NATO und EU. Sie würde auch die ohnehin begrenzte Leistungsfähigkeit der EU-Mitgliedstaaten überfordern, zu weiterer Verzettelung beitragen und die Herstellung der militärischen Führungsfähigkeit der Union nicht einmal beschleunigen. Es liegt deshalb im Interesse der EU, innerhalb der ESVP ihre Anstrengungen auch im Bereich der militärischen Führungsfähigkeit auf die Realisierung der Helsinki-Planziele und der Zusammenarbeit mit der NATO zu konzentrieren, ihre operativen Einsatzmöglichkeiten schrittweise und systematisch weiterzuentwickeln und die dafür erforderlichen Mittel tatsächlich aufzubringen.

Abkürzungen

ACC	Air Component Commander
ACE	Allied Command Europe
AOC	Air Operations Center
ARRC	ACE Rapid Reaction Corps
BE	Belgien
BefHaber	Befehlshaber
C ²	Command and Control
C ⁴ I	Command, Control, Consultation, Communications, Information
CA	Canada
CAOC	Combined Air Operations Center
CC	Component Command
CCC	Capability Commitment Conference
CCdr	Component Commander
Cd	Commander
CIMIC	Civil Military Cooperation
CIS	Communications and Information Systems
CJ	Combined Joint
CJPO	Combined Joint Psychological Operations
CJPS	Combined Joint Planning Staff
CJTF	Combined Joint Task Force
CONOPS	Concept of Operations
CZ	Czech Republic
DA	Dänemark
DCAOC	Deployable Combined Air Operations Center
DCI	Defence Capabilities Initiative
DSACEUR	Deputy SACEUR
DSACLANT	Deputy SACLANT
DUPI	Dansk Udenrigspolitisk Institut (Danish Institute of International Affairs; Kopenhagen)
ER	Europäischer Rat
ESVI	Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUMC	European Union Military Committee
EUMS	European Union Military Staff
EUROFOR	European Force
EUROKORPS	Europäisches Korps
EUROMARFOR	European Maritime Force
FAWEU	Forces Answerable to the WEU
FCdr	Force Commander
FHQ	Force Headquarter
FI	Finnland
FR	Frankreich
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GE	Germany
GR	Griechenland
HQ	Headquarter
HU	Hungary
IC	Iceland
IFOR	Implementation Force
IISS	International Institute for Strategic Studies
IR	Ireland
IT	Italien

JES	Joint Exercise Study
JF	Joint Force
JSRC	Joint Subregional Command
KFOR	Kosovo Force
LCC	Land Component Commander
LU	Luxemburg
MAP	Membership Action Plan
MCC	Maritime Component Commander
MJLC	Multinational Joint Logistic Centre
NAEWF	NATO Airborne Early Warning Force
NL	Niederlande
NO	Norwegen
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
Ö	Österreich
OHQ	Operation Headquarter
OpCdr	Operation Commander
OPCOM	Operational Command
OPCON	Operational Control
OPLAN	Operations Plan
OR	Other Ranks
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PARP	Planning and Review Process
PCC	Partnership Cooperation Cell
PE	Peacetime Establishment
PfP	Partnership for Peace
PL	Polen
PO	Portugal
POCC	Psychological Operations Component Commander
PSC	Political and Security Committee
PSE	Partnership Staff Element
RACC	Rear Area Component Commander
ROE	Rules of Engagement
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SACLANT	Supreme Allied Commander Atlantic
SFOR	Stabilization Force
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SOCC	Special Operations Component Commander
SOFA	Status of Forces Agreements
SOP	Standing Operating Procedures
SOR	Statement of Requirements
SP	Spanien
Spt	Support
Stellv	Stellvertreter
SW	Schweden
TF	Task Force
TG	Task Group
TOA	Transfer of Authority
TU	Turkey
UK	United Kingdom
US	United States
VN	Vereinte Nationen
VNC	Voluntary National Contribution
VSBM	Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen
WEU	Westeuropäische Union